

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Projets de Réforme et d'Extension

DE

LA LÉGISLATION SUR L'EXPROPRIATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 3 novembre 1913, à 3 heures

PAR

Henri PLATRIER

Président : M. BERTHÉLEMY, *professeur*
Suffragants { MM. WAHL, *professeur*
JÈZE, *agrégé*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1913

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

65061.
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Les Projets de Réforme et d'Extension

DE

LA LÉGISLATION SUR L'EXPROPRIATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 3 novembre 1913, à 3 heures

PAR

Henri PLATRIER



Président : M. BERTHÉLEMY, *professeur*
Suffragants { MM. WAHL, *professeur*
JÈZE, *agrégé*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, VI^e

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

La législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique a passé par des tâtonnements inévitables, avant de s'inscrire dans la loi du 3 mai 1841, qui est restée depuis le véritable code de la matière.

Le législateur moderne pouvait difficilement trouver sur ce point des précédents dans notre ancien droit, dont il entendait répudier les principes. Le droit de propriété était mal protégé sous l'ancien régime contre les entreprises de l'administration publique. Le roi était toujours considéré comme ayant conservé un domaine éminent sur les biens de ses sujets ; par le « retrait d'utilité publique », nom que l'on donnait alors à l'expropriation, il ne faisait que reprendre la concession qu'il avait bien voulu accorder. Parfois, cette éviction se faisait sans indemnité. Dans d'autres cas, le principe d'une compensation était bien proclamé, mais l'indemnité n'était pas antérieure à la dépossession ; elle était toujours tardivement payée et parfois ne l'était pas du tout.

La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, du 26 août 1789, affirma solennellement l'inviolabilité du droit de propriété : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Il était bien reconnu que l'intérêt privé devait s'incliner devant l'intérêt général, mais des garanties sévères étaient posées en faveur du droit de propriété. Il fallait d'abord que l'intérêt général exigeât évidemment le sacrifice imposé au propriétaire : la nécessité publique de l'expropriation devait être légalement constatée. En second lieu, une compensation devait être accordée aux intéressés en échange du sacrifice qu'on leur imposait : il devait leur être payé une « juste indemnité ». Enfin, comme renforcement de cette garantie, il était spécifié que l'indemnité devait être préalable.

On peut dire que ces trois conditions subsistent encore aujourd'hui et dominant toute la législation sur l'expropriation. Cependant la première des conditions a subi, de très bonne heure, une atténuation. L'exigence d'une nécessité publique a été remplacée par celle d'une utilité publique. La substitution a été faite par l'article 545 du Code civil, qui dispose : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. » Depuis lors,

nos lois spéciales sur l'expropriation ont emprunté les termes de cet article. Si les chartes de 1814 et de 1830 ont employé, sans raison apparente, les mots « intérêt public », la Constitution de 1848 est revenue à l'expression consacrée par le Code civil.

Mais le législateur révolutionnaire s'était contenté de poser les grands principes qui devaient régir la matière de l'expropriation. Il ne se préoccupa pas d'en réglementer l'application. Aussi, l'arbitraire le plus complet continua-t-il de régner. Les autorités administratives les plus diverses déclaraient l'utilité publique des travaux, et prononçaient l'expropriation. La fixation des indemnités, primitivement confiée aux administrations de département, fut attribuée, par la loi du 28 pluviôse an VIII, au conseil de préfecture.

Ce fut alors que, sur l'intervention personnelle de l'empereur Napoléon, par une note datée du château de Schœnbrunn, le 29 septembre 1809, après la bataille de Wagram, fut promulguée la première loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 8 mars 1810. Cette loi posa, elle aussi, un principe fondamental, qui est depuis lors resté dans notre droit public : l'expropriation ne pouvait s'opérer que par autorité de justice. L'autorité judiciaire, considérée comme gardienne du droit de propriété, peut seule prononcer l'expropriation. En même temps, la fixation de l'indemnité d'expropriation

était enlevée au conseil de préfecture, pour être attribuée au tribunal civil.

Cette dernière attribution ne devait lui rester que jusqu'en 1833. Si les indemnités fixées par les tribunaux administratifs dans la première période avaient été jugées insuffisantes, par contre, celles qu'allouaient les tribunaux civils, obligés de s'en remettre à des experts sans responsabilité, étaient beaucoup trop fortes. On crut trouver un remède à cette situation dans l'institution d'un jury civil. La création de ce jury fut l'œuvre principale de la loi du 7 juillet 1833.

Depuis cette loi, les règles générales concernant l'expropriation n'ont plus subi de changement. La loi de 1833 a été refondue dans la loi du 3 mai 1841, toujours en vigueur, qui reproduit la plus grande partie de ses dispositions. Les modifications ont consisté dans la simplification des formalités afin de rendre plus rapide la procédure d'expropriation. En outre, une procédure spéciale, plus sommaire, a été adoptée pour le cas de travaux urgents.

En définitive, il existe aujourd'hui, dans la matière de l'expropriation, un certain nombre de principes consacrés, et des règles de procédure établies à la suite d'une longue expérience, qui constituent des cadres solides, dans l'intérieur desquels les réformateurs doivent chercher à apporter des améliorations, plutôt qu'ils ne doivent songer à les briser et

à les refondre. La loi du 3 mai 1841 devra toujours être la base sur laquelle s'exercera l'activité réformatrice du législateur.

Les principes et les règles de procédure consacrés sont les suivants :

1° L'expropriation ne peut avoir lieu qu'en cas d'utilité publique. L'utilité publique est constatée suivant les cas, par le Parlement ou par l'autorité administrative ;

2° Après que l'utilité publique de l'opération a été constatée, il faut que le préfet, après enquête, précise les parcelles dont l'expropriation est nécessaire pour l'exécution du travail prévu. Il prend à cet effet un arrêté de cessibilité ;

3° L'expropriation est prononcée par le tribunal civil. Ce dernier n'a pas qualité pour apprécier l'utilité publique du travail, mais il examine si toutes les conditions de forme imposées par la loi à l'administration ont été observées ;

4° L'indemnité est fixée par un jury d'expropriation qui relève de la Cour de cassation ;

5° Le paiement de l'indemnité doit être préalable à la prise de possession des immeubles expropriés par l'administration.

L'objet de cette étude est d'exposer les principales propositions qui ont vu le jour, tendant à modifier ou à étendre la législation d'expropriation. Un examen critique de ces diverses propositions peut être

utile, pour arriver à établir les réformes qui paraissent aujourd'hui désirables et réalisables.

Disons de suite que les propositions de réformes ne portent pas, en général, sur un très grand nombre de points. Des modifications dans la procédure qui précède le jugement ont été envisagées. Pour faciliter le recouvrement des plus values apportées aux propriétés par l'exécution des travaux publics, on propose de permettre à l'administration d'exproprier les parcelles qui en bénéficient. Mais il y a surtout deux grandes questions qui ont préoccupé les réformateurs. Elles concernent, d'une part, l'extension de la notion d'utilité publique, et, d'autre part, la nécessité, sinon de supprimer le jury, tout au moins d'améliorer son organisation et son fonctionnement. Enfin, dans la notion spéciale de l'expropriation pour cause d'assainissement, des propositions tendent à imposer au jury des règles spéciales pour l'évaluation de l'indemnité, de manière à ne pas accorder une prime aux propriétaires d'immeubles insalubres.

Ainsi, le plan général de cette étude se trouve tracé. Dans un premier chapitre, nous étudierons les propositions tendant à simplifier la procédure préparatoire du jugement d'expropriation. Un second chapitre sera consacré aux projets d'extension de la notion d'utilité publique. Dans le troisième chapitre, il sera traité de l'expropriation des terrains susceptibles de plus value. Le quatrième comportera l'exa-

men des réformes proposées concernant le fonctionnement du jury. Enfin, dans un dernier chapitre, seront étudiées les propositions concernant l'adoption de règles spéciales pour la fixation des indemnités à payer aux propriétaires en cas d'expropriation d'immeubles insalubres.

Les divers projets ou propositions que nous allons analyser dans cette étude sont notamment les suivantes :

1° Une proposition de loi déposée en 1886 à la Chambre des députés par MM. Michelin, Planteau, Hude et Brialou, dans le but d'imposer certaines règles au jury d'expropriation pour la fixation de l'indemnité. Cette proposition a été reprise par M. Michelin en 1893.

2° Un projet de loi déposé en 1888 par MM. Loubet, Fallières et Sarrien, et repris, en 1890, avec quelques modifications par MM. Yves Guyot, Fallières et Constans. Il concernait également la composition et le fonctionnement du jury d'expropriation. Il a fait l'objet d'un rapport de M. Thévenet à la Chambre des députés en 1891.

3° Une proposition déposée le 17 mai 1888 sur le bureau de la Chambre par M. Cernesson, député, et tendant à assimiler le fonctionnement du jury d'expropriation au fonctionnement du jury criminel.

4° Une proposition de M. J. Siegfried de 1889, tendant à simplifier les enquêtes.

5° Une proposition complète de refonte de la loi du 3 mai 1841 déposée en 1895 par M. Bepmale à la Chambre des députés.

6° Un projet de loi, déposé par MM. Caillaux, Cruppi et Augagneur le 21 novembre 1911 et visant à étendre et à modifier sur certains points la loi du 3 mai 1841. Ce projet a fait l'objet d'un rapport favorable de M. Escudier à la Chambre des députés, le 11 juillet 1912.

7° Une proposition de M. Delory, concernant l'expropriation pour cause d'insalubrité, déposée à la Chambre le 26 octobre 1903.

8° Une proposition de M. Siegfried sur le même objet, déposée le 3 juin 1904.

Ces deux propositions ont fait l'objet d'un rapport de M. Morlot à la Chambre des députés en 1906.

9° Une nouvelle proposition de M. Siegfried, déposée le 18 novembre 1910, qui a fait l'objet d'un rapport très étudié de M. Honnorat à la Chambre des députés, le 19 janvier 1912, et a été débattue dans cette assemblée au mois de mars de la même année.

LES PROJETS DE RÉFORME ET D'EXTENSION
DE LA
LÉGISLATION SUR L'EXPROPRIATION

CHAPITRE PREMIER

SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE ANTÉRIEURE
AU JUGEMENT D'EXPROPRIATION

Comme nous l'avons déjà indiqué, la procédure antérieure au jugement d'expropriation comprend deux actes principaux, précédés chacun d'une enquête. Ces deux actes sont : la déclaration d'utilité publique du travail d'une part, et, d'autre part, l'arrêté de cessibilité, qui désigne les parcelles dont l'expropriation est nécessaire.

L'objet de ces deux actes étant différent, les enquêtes qui les précèdent sont organisées de manières différentes.

L'enquête, qui précède la déclaration d'utilité publique, se fait dans les formes prévues par les ordonnances des 18 février 1834 et 15 février 1835 pour les travaux de l'État et des départements, et

par l'ordonnance du 23 août 1835 pour les travaux exclusivement communaux.

Quel que soit l'établissement intéressé, la marche générale de l'enquête est la même. Elle s'ouvre sur un avant-projet, faisant connaître le tracé général de la ligne des travaux, la disposition principale des ouvrages les plus importants, et l'appréciation sommaire des dépenses. L'avant-projet est accompagné d'un mémoire descriptif, indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut en attendre. L'enquête est annoncée par voie d'affiches. Les intéressés sont admis à présenter leurs observations sur l'entreprise projetée. A l'expiration d'un certain délai, une commission ou un commissaire clôt l'enquête, examine les déclarations, y joint son avis motivé. Le dossier est transmis par le préfet, avec son avis, à l'administration supérieure, en vue de la déclaration d'utilité publique.

Les différences de procédure concernant les travaux de l'État et des départements, d'une part, et les travaux des communes d'autre part, ne portent que sur les mesures de détail suivantes :

1° S'il s'agit de travaux de l'État ou des départements, l'enquête a lieu au chef-lieu de chacun des départements et des arrondissements que la ligne des travaux doit traverser. S'il s'agit de travaux exclusivement communaux, l'enquête n'a lieu que dans la commune intéressée ;

2° Les délais de l'enquête diffèrent. Pour les travaux de l'État et des départements, la durée, fixée par le préfet, varie de un mois à quatre mois, ou de vingt jours à un mois et demi si la ligne des travaux n'excède pas la limite de l'arrondissement. Pour les travaux communaux, l'avant-projet reste déposé à la mairie pendant quinze jours ;

3° S'il s'agit de travaux de l'État ou des départements, une commission est formée au chef-lieu de chacun des départements que la ligne des travaux doit traverser ; elle se compose de neuf membres au moins et de treize au plus ; ou, si les travaux ne dépassent pas les limites d'un arrondissement, de cinq à sept membres. Ces membres sont désignés par le préfet parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs, et les chefs d'établissements industriels. La commission examine les déclarations qui ont été présentées par les intéressés, et inscrites sur des registres. Elle entend les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines du département, et, après avoir recueilli auprès de toutes les personnes qu'elle juge utile de consulter les renseignements dont elle croit avoir besoin, elle donne son avis motivé tant sur l'utilité des travaux que sur les diverses questions posées par l'administration. Les opérations doivent être terminées dans le délai de un mois. Procès-verbal est dressé et envoyé par le président de la commission au préfet,

avec les registres et autres pièces de l'enquête.

Pour les travaux communaux, un commissaire, désigné par le préfet, reçoit pendant trois jours consécutifs les déclarations des habitants, et transmet le registre au maire, avec son avis motivé, et les autres pièces de l'enquête.

4° Dans le cas des travaux exclusivement communaux, s'il existe des déclarations contraires au projet, ou si l'avis du commissaire enquêteur lui est opposé, le Conseil municipal est appelé à donner un avis motivé, qui doit être transmis avec les autres pièces au sous-préfet, puis au préfet.

L'enquête qui précède l'arrêté de cessibilité est divisée en quatre phases principales :

1° Dans chaque commune, les ingénieurs ou autres gens de l'art chargés de l'exécution des travaux, lèvent pour la partie qui s'étend sur la commune, le plan parcellaire des terrains ou édifices dont la cession leur paraît nécessaire. Le plan des propriétés particulières, indiquant les noms de chaque propriétaire, tels qu'ils sont inscrits à la matrice des rôles, est déposé à la mairie de la commune où les propriétés sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance. Les intéressés sont avertis par tous les moyens ordinaires de publicité : publication à son de trompe ou de caisse, affichage à la porte de la maison commune, insertion dans l'un des journaux de l'ar-

rondissement, ou, à défaut, dans l'un des journaux du département.

2° Pendant un délai de huit jours à partir de l'avertissement, tous les habitants sont admis à présenter leurs observations verbales. Le maire les mentionne sur un procès-verbal qu'il dresse à cet effet, et que les parties qui comparaissent sont requises de signer. Les parties peuvent adresser leurs réclamations par écrit ; dans ce cas, le maire les annexe au procès-verbal.

3° A l'expiration du délai de huitaine, une commission se réunit au chef lieu de la sous-préfecture. Cette commission, présidée par le sous-préfet, comprend quatre membres du Conseil général ou du Conseil d'arrondissement, désignés par le préfet, le maire de la commune où les propriétés sont situées, et l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux. Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent faire partie de la commission.

Celle-ci reçoit pendant huit jours les observations des propriétaires. Elle peut les convoquer, si elle le juge convenable. Puis, elle donne son avis et le dossier est transmis au préfet. Les opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours ; sinon, dans les trois jours, le sous-préfet transmet au préfet le procès-verbal et les documents recueillis, et il est passé outre.

4^e Suivant l'avis donné par la commission, deux hypothèses peuvent se présenter :

Ou bien, la commission conclut au maintien du tracé proposé par les ingénieurs. Dans ce cas, le préfet prend immédiatement l'arrêté de cessibilité, dans lequel il désigne les parcelles à exproprier.

Ou bien, la commission propose d'apporter des changements au tracé. Alors, le sous-préfet donne immédiatement avis de ces changements aux propriétaires intéressés, au moyen d'un avis collectif, publié, affiché et inséré dans les journaux. Pendant huit jours à partir de cet avis, le procès-verbal et les pièces restent déposés à la sous-préfecture, où les parties intéressées peuvent en prendre communication sans déplacement et sans frais, et fournir leurs observations écrites. Puis, dans les trois jours, le sous-préfet transmet toutes les pièces au préfet, qui en réfère lui-même à l'administration supérieure. Le ministre décide s'il y a lieu de procéder à une nouvelle enquête sur de nouvelles bases, ou il prescrit au préfet de prendre un arrêté motivé.

Il faut signaler que la troisième phase de cette enquête est modifiée dans deux cas : 1^o lorsque l'expropriation est demandée par une commune, et dans un intérêt purement communal, c'est-à-dire lorsqu'elle ne concerne qu'une seule commune, et ne doit avoir lieu que sur le territoire de cette commune ; 2^o lorsqu'il s'agit des travaux d'ouverture ou

de redressement des chemins vicinaux. Dans ces deux cas, il n'y a pas de réunion de la commission d'arrondissement. Le maire transmet directement au sous-préfet le procès-verbal des déclarations reçues. Mais, pour remplacer l'avis de la commission d'arrondissement, la loi exige que l'avis du conseil municipal soit demandé, et que l'arrêté du préfet soit pris en conseil de préfecture.

La suite de la procédure ne change pas. Le préfet prend son arrêté de cessibilité soit immédiatement, soit après décision du ministre, suivant que le conseil municipal approuve le tracé, ou propose d'y apporter des modifications.

Ainsi, deux enquêtes très longues et minutieusement réglées précèdent respectivement les deux premiers actes de la procédure d'expropriation. Théoriquement, chacune, visant un objet spécial, peut avoir son utilité. Pratiquement, il est permis de se demander s'il en est bien ainsi. M. Chardon qui a étudié avec tant de perspicacité, et avec des vues toujours originales et souvent fort justes, le fonctionnement du ministère des Travaux publics, critique les lenteurs de l'instruction qui précède la déclaration d'utilité publique (1).

« Lorsqu'on a étudié beaucoup de dossiers, on sait que toutes ces formalités, toutes ces enquêtes ne

1. Chardon, *Les travaux publics*.

sont, dans la plupart des cas, qu'un trompe-l'œil, un tampon permettant de clore la bouche plus tard aux réclamants, mais qu'au fond c'est à peu près leur seule utilité. Combien pourrait-on citer d'enquêtes ayant amené des modifications sérieuses dans un projet ? Tant pis pour les particuliers, dira-t-on ; c'est qu'ils ne savent pas profiter des garanties que leur accorde la loi ! Est-ce qu'ils ne savent pas, ou qu'ils ne peuvent pas dans la plupart des cas ?

« Avant la déclaration d'utilité publique, pendant ces instructions, qui traînent des années, il n'y a que des projets, même des avant-projets, souvent si vagues, si au-dessus des particuliers, que ceux-ci sont bien excusables après tout de ne pas s'en préoccuper. La chose se réalisera-t-elle jamais ? On a tant vu enterrer de programmes ! D'ailleurs, au point de vue de l'utilité générale, une part très importante du projet, c'est le mode d'exécution, ce sont les conséquences financières. Et la personnalité du concessionnaire est-elle indifférente au public qui bénéficiera de la bonne gestion, ou pâtira de la mauvaise ? Or, le public ne sait rien de tout cela au moment des enquêtes. C'est la déclaration d'utilité publique qui fixera le tracé définitif, les conditions et le mode d'exécution. A ce moment-là, on pourrait formuler des objections ou présenter des observations utiles : l'exécution est imminente ; on a planté les piquets, marqué les emplacements, désigné le concession-

naire ; c'est alors seulement que les gens pourraient se rendre compte et soumettre leurs critiques. Il est trop tard ! L'audition de leurs observations, fussent-elles les plus judicieuses du monde, dépend uniquement du bon vouloir de l'administration. »

Il est donc permis de penser que l'enquête précédant la déclaration d'utilité publique, qui entraîne des formalités compliquées et des délais très longs, pourrait être judicieusement, sinon supprimée, du moins abrégée. Nous ne connaissons pas, cependant, de propositions tendant à une solution aussi catégorique. Mais il en existe qui visent à simplifier la procédure pour des travaux spéciaux.

Le 25 mai 1889, M. Jules Siegfried et quelques-uns de ses collègues ont déposé sur le bureau de la Chambre la proposition suivante :

ARTICLE UNIQUE. — Dans les cas d'expropriation, prévus par l'article 12 de la loi du 3 mai 1841, il pourra être procédé simultanément à l'enquête d'utilité publique et à l'enquête parcellaire exigées par les titres I et II de la loi précitée.

Dans leur exposé des motifs, les auteurs de cette proposition conviennent que la double enquête successive imposée par la loi du 3 mai 1841 est parfaitement rationnelle à l'égard des grands travaux publics. S'il s'agit, par exemple, d'un chemin de fer, l'enquête doit nécessairement s'ouvrir sur un avant-projet déterminant seulement les points de départ et

d'arrivée de la ligne, ainsi que les principales localités qu'elle est appelée à desservir (passant par ou près, disent les arrêtés de mise à l'enquête); il ne serait pas pratique de produire immédiatement un projet complet avec plans parcellaires; ce n'est que lorsque le chemin aura été décidé en principe que le moment sera venu de faire les applications parcellaires, sur lesquelles s'ouvrira, dans chaque commune l'enquête du titre II. C'est sans doute ces grands travaux qu'a eu principalement en vue la loi du 3 mai 1841; toutefois, cette loi constitue le code général de l'expropriation, elle s'applique à toutes les expropriations, quelle qu'en soit l'importance, et qu'elles soient poursuivies à la requête de l'État, des départements ou des communes.

Or, l'utilité d'une double enquête successive n'apparaît pas, en général, pour les travaux de faible importance, spécialement pour les travaux communaux; en réalité, pour ces travaux, la détermination parcellaire résulte de la première enquête et de l'acte qui déclare l'utilité publique.

L'exposé des motifs continue ainsi :

Toutes les personnes qui se sont occupées d'affaires municipales n'auront qu'à faire appel à leurs souvenirs pour y trouver des exemples multiples justifiant de la manière la plus complète cette proposition.

Une ville a besoin de recourir à l'expropriation pour la création ou l'agrandissement d'une école, d'un lycée, ou bien, pour élargir une rue dans laquelle la circulation est

difficile et dangereuse. Dans beaucoup de cas semblables, la réalisation du projet communal exige seulement l'acquisition de deux ou trois immeubles, quelquefois même d'un seul; le dossier, soumis à la première enquête, contiendra nécessairement la désignation précise des parcelles ou de la parcelle unique dont l'expropriation sera requise.

Il ne faudra pas moins, pour obéir à la loi, procéder à l'enquête du titre II, laquelle sera suivie d'un arrêté préfectoral de cessibilité. Mais, en fait, pourquoi cette seconde instruction? A quoi bon cette apparente recherche d'une solution réellement acquise? Aux personnes qui, appelées par les avis dûment publiés, viendront prendre connaissance des pièces, et au conseil municipal lui-même, invité à émettre son avis, conformément à l'article 12 de la loi du 3 mai 1841, l'administration devra déclarer que c'est là une question de pure forme; mais, cette information sans objet aura occasionné une perte de temps de plusieurs semaines, qui même pourra se trouver portée dans certains cas à plusieurs mois, si la procédure d'expropriation, avant d'être arrivée à son terme, vient à être interrompue par le renouvellement annuel de la liste du jury et par la période des vacances judiciaires.

Vous penserez peut-être, Messieurs, que cet état de choses appelle une réforme; pour nous, la nécessité nous en paraît démontrée par plusieurs considérations importantes. D'abord, au point de vue du respect de la loi, il n'est pas bien d'accoutumer les citoyens et les corps délibérants à penser que des prescriptions légales peuvent n'être édictées que dans un intérêt de pure forme; la forme, dans toute législation bien faite, ne doit pas consister dans une combinaison inutilement compliquée et plus ou moins sacramentelle, elle n'est légitime qu'autant qu'elle constitue un procédé nécessaire pour atteindre un but d'une utilité réelle. Il y a en outre de graves inconvénients à exagérer la durée de la procédure d'expropriation; on apporte ainsi des retards regrettables à des projets dont la prompte réalisation peut

être impérieusement exigée par un intérêt urgent de salubrité, de voirie, d'instruction publique, etc... Enfin, s'il est indispensable d'assurer aux intérêts privés leurs garanties légitimes, il importe aussi de ne pas favoriser outre mesure leur lutte contre l'intérêt public, en mettant à leur disposition des délais excessifs, susceptibles d'être utilisés pour des combinaisons d'une loyauté douteuse.

Ces raisons sont des plus convaincantes, et, sur la question de principe, nous ne pouvons qu'approuver la proposition de M. Siegfried. Nous nous permettrons cependant, de critiquer l'application qu'il en fait. A notre sens, au lieu de mener simultanément les deux enquêtes, il conviendrait de n'en faire qu'une, celle dont les formes sont déterminées par la loi du 3 mai 1841, ou plutôt, une enquête à formes spéciales, qui combinerait les deux précédentes. Pourquoi, en effet, obliger les intéressés à des doubles déplacements, pourquoi mettre en mouvement deux catégories d'agents, alors que les deux questions de l'utilité publique et de la désignation des parcelles sont si intimement liées ?

C'est d'ailleurs dans ce dernier sens qu'est conçu un autre projet du même auteur, concernant l'expropriation pour cause d'insalubrité.

Les articles 2 et 3 de cette proposition prévoient, en effet, les mesures suivantes :

ART. 2. — Une délibération du conseil municipal déclare l'opportunité de l'expropriation et fixe le périmètre d'assainissement.

Cette délibération motivée, et appuyée d'un avant-projet sommaire des travaux d'assainissement, est transmise au Préfet.

ART. 3. — Le Préfet, après avoir pris l'avis de la commission sanitaire et du conseil départemental d'hygiène, statue sur la suite à donner au projet.

S'il estime qu'il convient de prendre en considération la délibération du conseil municipal, il prescrit une enquête publique, qui porte en même temps sur le principe de l'expropriation et sur l'indication parcellaire des immeubles qui doivent y être compris.

Il apprécie les résultats de cette enquête, et prend, s'il y a lieu, l'arrêté de cessibilité, prévu par l'article 2 de la loi du 3 mai 1841. Cet arrêté produit les effets d'un décret déclaratif d'utilité publique. Il suspend le droit du propriétaire d'exécuter aucun travail d'aucune sorte dans son immeuble.

Il est ensuite procédé à l'accomplissement des formalités prescrites dans le titre III et dans le chapitre premier du titre IV de la loi du 3 mai 1841, sous réserve des modifications résultant de la présente loi.

Il semble bien que, dans le cas d'insalubrité, la suppression de l'enquête prévue par l'ordonnance du 23 août 1835 se justifie particulièrement. Lorsque le conseil municipal, la commission sanitaire et le conseil départemental d'hygiène ont reconnu la nécessité d'exproprier des immeubles en vue de mesures d'assainissement, il ne saurait plus être question de consulter les intéressés sur l'opportunité de l'opération. La seule question qui doit être mise

à l'enquête est celle qui concerne la détermination précise des parcelles à exproprier.

La proposition de M. Siegfried a été discutée à la Chambre des députés, dans la session ordinaire de 1912. Une observation très juste a été présentée, dans les débats, par M. le sous-secrétaire d'État de l'Intérieur. L'article 2 prévoit une enquête, mais il ne précise pas les formes dans lesquelles elle se fera ; s'en référera-t-on à l'ordonnance du 23 août 1835, ou à la loi du 3 mai 1841, ou enfin organisera-t-on une procédure spéciale ? C'est cette dernière solution qui a été adoptée : il fut décidé qu'un article de la loi confierait à un règlement d'administration publique le soin d'en régler les détails d'application, et que, parmi ces détails, serait comprise la réglementation de l'enquête envisagée.

D'autre part, un amendement était déposé par MM. Escudier et Lefas, en vue de renforcer les garanties des propriétaires. S'il est utile, en effet, de simplifier les formalités, il ne faut pas sacrifier sans examen sérieux les droits des intéressés. Or, en règle générale, il faut un décret du chef de l'État pour déclarer l'utilité publique d'une opération. La proposition de M. Siegfried se contente d'un arrêté préfectoral : il faut au moins permettre aux intéressés de se pourvoir hiérarchiquement devant le ministre. La Chambre a fait droit aux observations de MM. Escudier et Lefas, et adopté leur amendement. A notre

sens, il eût été préférable d'organiser un recours devant le Conseil d'État : les ministres comme les préfets, sont avant tout des agents politiques, à la merci des parlementaires. Seule l'intervention d'une assemblée largement indépendante comme le Conseil d'État, peut offrir des garanties suffisantes aux intéressés.

Enfin, il fut décidé que l'avis du Comité des habitations à bon marché serait demandé, en même temps que celui de la commission sanitaire et du conseil départemental d'hygiène. M. Lefas avait déposé à l'article 2, un amendement ainsi conçu :

Le comité de patronage des habitations à bon marché, institué par la loi du 15 avril 1906, sera appelé à donner son avis sur le point de savoir s'il existe, sur le territoire de la commune, un nombre de locaux suffisant pour loger à des prix comparables les habitants de ces immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers.

Le rapporteur ayant fait valoir que cette formalité pourrait, dans bien des cas, entraver l'application de la loi, M. le Sous-Secrétaire d'État de l'Intérieur proposa, comme transaction, de contraindre le préfet à prendre l'avis du comité des habitations à bon marché.

En définitive, les articles 2 et 3 du projet sont sortis des débats de la Chambre avec la rédaction suivante :

ARTICLE 2. — Une délibération du conseil municipal déclare l'opportunité de l'expropriation et fixe le périmètre d'assainissement.

Cette délibération motivée et appuyée d'un avant-projet sommaire des travaux d'assainissement, avec un plan d'ensemble indiquant la superficie des immeubles à exproprier et le nom de chacun des propriétaires, est transmise au préfet.

ARTICLE 3. — Le préfet, après avoir pris l'avis de la commission sanitaire, du conseil départemental d'hygiène, et du comité de patronage des habitations à bon marché, statue sur la suite à donner au projet.

S'il prend en considération la délibération du conseil municipal, il prescrit une enquête publique, qui porte en même temps sur le principe de l'expropriation et sur l'indication parcellaire des terrains qui devront y être compris.

Il apprécie les résultats de cette enquête et prend, s'il y a lieu, l'arrêté de cessibilité prévu par l'article 2 de la loi du 3 mai 1841. Cet arrêté produit les effets d'un décret déclaratif d'utilité publique. Il suspend le droit du propriétaire d'exécuter aucun travail d'aucune sorte dans son immeuble.

Dans les dix jours de la publication de l'arrêté préfectoral, cet arrêté peut faire l'objet d'un recours de la part de tout intéressé au ministre de l'Intérieur, qui statue dans le délai d'un mois, après avis du conseil supérieur d'hygiène publique ; cet arrêté est, en outre, susceptible de recours au Conseil d'État pour excès de pouvoir, violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique dans les formes du droit commun.

Il est ensuite procédé à l'accomplissement des formalités prescrites dans le titre III et dans le chapitre 1^{er} du titre IV de la loi du 3 mai 1841, sous réserve de modifications résultants de la présente loi.

CHAPITRE II

EXTENSION DE LA NOTION D'UTILITÉ PUBLIQUE

PREMIÈRE SECTION

Les progrès déjà réalisés

Si le Code civil, se montrant, en apparence, moins strict que le législateur révolutionnaire, a considéré que l'utilité publique était suffisante pour justifier l'expropriation, qu'il ne fallait pas limiter au cas de nécessité, il faut reconnaître cependant que, pendant très longtemps, la notion d'utilité publique a été entendue par la pratique administrative d'une manière très étroite.

Les Parlements qui ont voté les lois de 1833 et de 1841 ont songé surtout, ainsi qu'il ressort clairement de leurs débats, à l'utilité publique qui s'attache à l'exécution des grands travaux publics, et notamment aux travaux de construction et d'aménagement des voies publiques ou des chemins de fer. Ils ne semblent pas avoir songé aux nécessités de l'hygiène publique ou de l'esthétique. Ils étaient en cela par-

faitement d'accord avec les idées et les besoins de l'époque. Les voies ferrées allaient s'organiser. Paris commençait à entreprendre ses grands travaux de voirie. Les préoccupations d'hygiène n'étaient encore qu'au second plan. Les jouissances artistiques paraissaient devoir être réservées à un petit nombre.

Mais, avec le développement de la richesse publique, une évolution devait fatalement se dessiner dans la notion d'utilité publique. Il est évidemment utile que l'État procure aux citoyens un réseau complet et commode de voies de communications, qu'il construise les bâtiments nécessaires aux besoins des divers services publics. Mais on estime de plus en plus qu'il a aussi le devoir d'assurer une suffisante hygiène générale, et, sur ce point, la France est peut-être une des nations de l'Europe qui se trouve le plus en retard. D'autre part, les cités dans lesquelles il faut répandre plus d'air et de lumière doivent aussi se préoccuper de se parer, de s'embellir, afin de façonner, de former le goût artistique des citoyens. Enfin, il est des entreprises d'ordre privé, dont l'installation peut être très intimement liée à l'utilité générale, et il semble qu'il soit logique de mettre alors à leur service la puissance publique de l'État.

Comme l'a très bien dit M. Jeanneney, dans son rapport au Sénat sur le projet de réforme du décret-

loi du 26 mars 1852, « la notion d'utilité publique est relative de sa nature ; elle marche avec les mœurs, elle suit le progrès des civilisations ; il faut que la loi consacre l'évolution que cette notion a poursuivie sous nos yeux ».

Depuis 1841, diverses lois sont déjà venues étendre la notion d'utilité publique.

Le souci croissant de l'hygiène générale a été une des causes de cette extension. A Paris, le décret-loi du 26 mars 1852 permet à l'administration de comprendre, dans tout projet d'expropriation en vue de l'élargissement, du redressement ou de la création de voies publiques la totalité des immeubles atteints par les alignements, si elle juge que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. Mais le Conseil d'État, dont l'intervention dans la procédure est exigée par le décret du 14 juin 1856, se montrait très difficile pour admettre l'impossibilité d'élever sur un terrain des constructions salubres, et, par conséquent, pour permettre l'expropriation des parcelles situées en dehors des alignements. Il estimait, en général, que la salubrité était satisfaite, si la parcelle restante atteignait 100 mètres carrés, on l'a même vu se contenter de 60 mètres carrés. Dans ces conditions, il était rare que la ville de Paris pût se servir des dispositions spéciales du décret de 1852. La jurisprudence du Conseil d'État était

très onéreuse pour les finances municipales : si la ville avait pu, en effet, acquérir plus fréquemment la totalité des terrains dont une partie devait être incorporée à la voie publique, elle aurait été à même de bénéficier de la plus-value que l'opération de voirie projetée apporte aux portions restantes.

Pour remédier à cet inconvénient, M. le député Raynaud déposa, en 1911, une proposition de portée générale, tendant à modifier l'article 50 de la loi du 3 mai 1841. Dans l'hypothèse de travaux d'ensemble, ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer en totalité ou en partie un quartier de ville, tant au point de vue de l'esthétique que de la faculté de la circulation publique, l'administration aurait dû exproprier : 1° la totalité des terrains et bâtiments dont une partie seulement est comprise dans le plan de l'opération ; 2° les enclaves ou parcelles qui, soit à cause de leur exiguité, soit en raison de leur situation, ne sont pas susceptibles de recevoir des constructions dans les conditions des règlements de voirie.

Cette proposition, votée par la Chambre des députés, présentait d'assez sérieux inconvénients, que M. Jeanneney a mis en lumière dans le rapport qu'il a présenté au Sénat. D'abord, elle imposait à l'administration l'obligation d'acquérir dans tous les cas la totalité des immeubles atteints ; cependant, cette obligation peut être dans de très nombreux cas tout à fait injustifiée, et très lourde pécuniairement ;

on peut concevoir une hypothèse où une ville n'ayant besoin que de quelques mètres superficiels se trouverait, par l'effet de la loi, contrainte d'acquérir un domaine considérable. En outre, la disposition nouvelle était proposée comme une addition à l'article 50 de la loi du 3 mai 1841, qui est relatif à la réquisition d'emprise totale que peuvent exercer dans certains cas les propriétaires expropriés. Mais, cette réquisition intervient après qu'il a été pris une déclaration d'utilité publique et un arrêté de cessibilité, après même que le tribunal a prononcé l'expropriation, au moment où le propriétaire répond aux offres que lui fait l'administration. Il n'y a plus lieu à aucune enquête, puisque c'est l'intéressé lui-même qui demande l'achat du restant de son immeuble. Or, le cas serait tout différent, si c'était l'administration qui exerçait son droit d'emprise totale : concevrait-on qu'elle exerçât ce droit en dehors de toute enquête, de toute intervention de l'autorité supérieure, de tout contrôle du tribunal civil ?

Pour ces raisons, M. Jeanneney proposait au Sénat de ne pas songer immédiatement à une modification de la loi générale sur l'expropriation, mais plus simplement à une modification du décret, loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris. La proposition devint la loi du 10 avril 1912, qui a notamment complété l'article 3 du décret de 1852 par les dispositions suivantes :

1° L'expropriation des parcelles, situées en partie hors des alignements, est de droit, si elle est demandée par l'une des parties et si la portion restante ne dépasse pas 150 mètres carrés, ou si les constructions à démolir en tout ou en partie pour l'exécution du travail projeté occupent plus de la moitié de la superficie totale du terrain.

2° L'administration peut comprendre dans l'expropriation non seulement les immeubles situés en dehors des alignements, dont l'acquisition est jugée nécessaire pour la suppression d'anciennes voies jugées inutiles, comme le permettait le décret de 1852, mais aussi les parcelles restantes, pourvu que le propriétaire y consente.

On voit ce que la première de ces réformes apporte d'avantages à la ville de Paris. D'abord, il y a présomption d'insalubrité pour toute parcelle inférieure à 150 mètres carrés. Le minimum de terrain considéré comme nécessaire pour édifier une construction salubre est plus que doublé. En second lieu, cas qui se rencontrera très fréquemment à Paris, les constructions occupent plus de la moitié d'un terrain : dans une semblable hypothèse, dès qu'une partie des constructions doit être démolie, la ville de Paris peut exproprier la totalité de l'immeuble.

Il reste à signaler, enfin, dans la même matière, que le décret de 1852 permet à l'administration qui a exproprié, en dehors des alignements, des parcelles non susceptibles de recevoir des constructions salubres, de réunir ces parcelles aux propriétés contiguës soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés.

La législation exceptionnelle du décret de 1852, édictée spécialement pour Paris, peut être étendue à d'autres communes, sur leur demande, par décret du chef de l'État. En fait, plus de 160 villes jouissent du bénéfice de ce décret.

L'expropriation pour cause d'insalubrité a également fait l'objet de dispositions spéciales dans la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique. L'article 18 de cette loi permet aux communes, lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque les causes d'insalubrité ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, d'acquérir, après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des terrains. Les portions de ces propriétés qui, après assainissement opéré resteraient en dehors des alignements arrêtés par les nouvelles constructions, peuvent être revendues aux enchères publiques, sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants-droit puissent exercer de droit de préemption, si les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres.

Dans la matière de l'hygiène, il faut encore mentionner l'expropriation des sources d'eaux minérales. L'article 12 de la loi du 14 juillet 1856, sur la conservation et l'aménagement des sources d'eaux miné-

rales, dispose que, lorsqu'une source déclarée d'utilité publique est exploitée d'une manière qui en compromet la conservation, ou lorsque l'exploitation ne satisfait pas aux besoins de la santé publique, un décret en Conseil d'État peut autoriser l'expropriation de la source et de ses dépendances, nécessaires à l'exploitation dans les formes réglées par la loi du 3 mai 1841.

Enfin, la loi du 13 avril 1810 met l'expropriation à la disposition des communes érigées par décret en Conseil d'État, en stations hydrominérales et climatiques, pour les travaux d'assainissement qu'elles désirent entreprendre.

Ce n'est pas seulement au service de l'hygiène publique que l'expropriation a trouvé de l'extension. Elle a été mise également au service de l'esthétique. M. Jeanneney disait très justement, dans son rapport sur la réforme du décret de 1852 : « Il n'y a pas très longtemps encore que, pour beaucoup de théoriciens du droit public, ce qui tend uniquement à augmenter pour ses habitants l'agrément d'une ville ne devait pas pouvoir fonder une expropriation. A la rigueur, ils consentaient qu'on s'en servît pour la création de promenades ou de jardins publics, mais ils y mettaient la condition que cette création fût principalement une mesure d'hygiène. Aujourd'hui, on ne nie plus guère, que les travaux intéressant l'esthétique d'une cité puissent se réclamer de l'intérêt public,

aussi bien que ceux qui visent au bien-être matériel de ses habitants. Ils contribuent au bien-être moral, et leur valeur éducative est certaine. Comment nier aussi que, pour une capitale telle que Paris, ou pour toute autre de nos grandes villes, le renom de leur beauté, l'heureuse harmonie de leurs rues ou de leurs places, la grandeur des perspectives, le charme ou la majesté de tant de leurs décors, ne soient d'intérêt purement public, et même national ? »

Déjà la loi du 30 mai 1887, sur la conservation des monuments et objets d'art ayant un intérêt historique et artistique permettait au ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts de poursuivre l'expropriation des monuments classés, ou qui seraient de sa part l'objet d'une proposition de classement, refusée par le particulier propriétaire. La même faculté lui était donnée pour les monuments mégalithiques.

La loi du 21 avril 1906 a accordé aux sites et monuments naturels de caractère artistique une protection analogue à celle dont les monuments historiques bénéficient par l'effet de la loi du 30 mars 1887. Dans chaque département, une commission des sites et monuments naturels de caractère artistique est chargée de dresser la liste des propriétés foncières, dont la conservation peut avoir, au point de vue artistique ou pittoresque, un intérêt général. Les propriétaires des immeubles désignés par la

commission sont invités à prendre l'engagement de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou leur aspect, sauf autorisation spéciale de la commission, et approbation du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. S'ils refusent de souscrire cet engagement, la commission notifie leur refus aux départements et aux communes sur le territoire desquels la propriété est située, et alors le préfet, au nom du département, ou le maire, au nom de la commune, peut poursuivre l'expropriation des propriétés désignées par la commission comme susceptibles de classement.

La loi du 13 avril 1910, que nous avons déjà mentionnée plus haut, permet aux communes érigées en stations hydrominérales ou climatiques de recourir à l'expropriation non seulement par mesure d'assainissement, mais encore dans le but d'embellissement.

Enfin, pour ce qui concerne spécialement Paris, la loi du 10 avril 1912, qui a complété et renforcé les dispositions du décret du 26 mars 1852, y a introduit des considérations d'esthétique qui étaient sans doute très loin de la pensée de son auteur. L'article 2 de ce décret permettait à l'administration de comprendre dans l'expropriation la totalité des immeubles atteints partiellement par des plans d'alignement, lorsque les parties restantes n'étaient pas d'une étendue ou d'une forme permettant d'y élever

des constructions salubres : cette disposition était inspirée par des préoccupations d'hygiène. La loi de 1912 y a ajouté « ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie », mettant ainsi sur le même pied le souci de la santé publique et celui de l'éducation artistique.

C'est à des considérations mêlées d'hygiène et d'esthétique qu'obéissent les propositions de loi, récemment déposées par MM. Beauquier et Siegfried, concernant les plans d'aménagement et d'extension des villes. D'après ces projets, les villes seraient contraintes d'établir des plans d'aménagement et d'extension, qui comporteraient des tracés de voies nouvelles ou d'espaces libres ; les terrains compris dans ces tracés seraient grevés de servitudes de ne pas bâtir, qui permettraient à meilleur compte leur expropriation par la commune, lors de la réalisation du plan. Dans un rapport très nourri, présenté à la section d'hygiène urbaine et rurale du musée social, M. Risler faisait valoir les raisons suivantes en faveur de la nouvelle législation proposée :

« Sans doute, c'est un progrès énorme que de pouvoir obtenir pour l'enfant, avec ses parents, un logement sain et digne, il lui faut plus encore : le grand air, le jeu, l'exercice physique profondément moralisateur, l'espace libre où il pourra respirer jusqu'au fond de ses poumons et faire agir ses muscles, en un mot : vivre, en employant dans

toute leur intensité les forces qu'il possède... L'œuvre essentielle qui s'impose à nos municipalités, immédiatement après l'aide apportée aux sociétés qui construisent des habitations à bon marché, est donc le développement des terrains de jeu, des parcs et des squares. Elles n'arriveront à l'accomplir qu'en s'imposant l'obligation de dresser des plans d'aménagement et d'extension. C'est en jetant les yeux sur les plans de leurs cités que nos édiles constateront combien rares sont les taches de verdure, si indispensables cependant à la vie matérielle et morale des habitants de toute agglomération importante...

« Les raisons d'hygiène, déjà suffisamment importantes, ne sont d'ailleurs pas les seules qu'on doive invoquer pour exiger des villes l'établissement des plans d'aménagement et d'extension, l'esthétique et le confort absolument liés à la beauté et au développement des villes s'unissent également pour en imposer l'obligation ».

Si nous quittons le domaine de l'hygiène et de l'esthétique publiques, nous constatons que l'expropriation s'est mise également, dans certains cas, à la disposition d'entreprises privées, qui présentent cependant un caractère d'intérêt général ou collectif très marqué.

La loi du 21 avril 1810 modifiée par celle du 27 juillet 1880 met l'expropriation au service des conces-

sionnaires de mines pour l'exécution des canaux, des chemins de fer, des routes nécessaires à l'exploitation de la mine, ainsi que pour les travaux de secours, tels que puits ou galeries, destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux.

Les lois du 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 autorisent l'expropriation pour le compte des associations syndicales de propriétaires, autorisées ou forcées, qui jouissent, sans doute, à raison du but d'intérêt collectif qu'elles poursuivent, de prérogatives exceptionnelles, mais qui sont cependant des associations d'initiative privée, de simples établissements d'utilité publique, et non des établissements publics faisant partie intégrante de l'administration.

C'est dans ce sens cependant que le mouvement de la législation est le moins accentué. Nous verrons que le projet gouvernemental de 1911 s'y engage résolument.

SECTION II

Extensions proposées en matière d'hygiène

Des projets d'extension de l'expropriation pour motif d'assainissement ont vu le jour dès le lendemain de la promulgation de la loi du 15 février 1902.

En 1903, une proposition de loi dans ce sens a été déposée à la Chambre des députés par M. Delory et un certain nombre de ses collègues.

L'exposé des motifs montrait qu'il était nécessaire de faire, avec le moins de frais possible, dans les quartiers malsains des agglomérations, de larges trouées où puissent passer l'air et la lumière.

« Depuis 1858, et surtout depuis 1867, la Belgique l'a compris, et, sans que les intérêts des propriétaires soient compromis, elle a établi une législation, qui autorise les expropriations par zones. Aussi voit-on des villes comme Gand et Anvers se transformer à vue d'œil.

« Nous croyons qu'il serait temps que des mesures analogues soient prises en France, car, avec la législation actuelle, plus la cité est grande, (et par conséquent plus il y aurait utilité de donner de l'air et du soleil), plus les trouées indispensables coûtent cher, car elles atteignent forcément des locaux de grande valeur ; et la commune n'a aucune compensation de ses dépenses, puisqu'elle est obligée de n'exproprier que les immeubles touchés par le tracé de la voie nouvelle, et, s'il reste des parcelles de terrains susceptibles de permettre la construction d'immeubles salubres, elle est obligée, sur la simple demande de l'expropriétaire, de les lui remettre au prix d'achat, prix qui a été fait avant les travaux ; et cependant, dans les centres commerciaux, on a pu voir, après les travaux d'assainissement et d'embellissement terminés, ces terrains augmenter de valeur dans des proportions considérables.

« A Lille notamment, des terrains qui, avant l'agrandissement, ne valaient pas vingt-cinq centimes le mètre carré ont été vendus, après l'agrandissement terminé, quarante et cinquante francs, et valent aujourd'hui cent francs le mètre carré ; et, dans des proportions plus ou moins grandes, il en est de même partout, ce qui fait que, lorsque les communes, poussées par la nécessité, se décident à faire ces travaux d'assainissement, elles sont obligées de surcharger les contribuables, l'opération ne profitant pécuniairement qu'à quelques uns, et neuf fois sur dix à des spéculateurs, toujours à l'affût de ces occasions. Aussi, hésite-t-on toujours à procéder à ces travaux d'assainissement, d'où dépend souvent la santé de toute une population ».

Les traits principaux de la proposition étaient les suivants. Lorsque des travaux d'ensemble destinés à l'assainissement d'un quartier, ou à la création d'un quartier nouveau sont jugés nécessaires dans une commune, le conseil municipal établit un plan des travaux projetés, avec l'indication des terrains qui seront remis en vente pour recevoir des constructions. Une commission spéciale de cinq membres, nommés par le conseil général, et comprenant un membre d'une administration publique de bienfaisance ou d'un comité de charité, un médecin et un architecte ou un ingénieur, donne son avis sur les travaux proposés. L'utilité publique est déclarée

par décret. Les propriétaires intéressés peuvent s'entendre pour prendre à leur charge l'exécution des travaux. S'ils ne le font pas, l'expropriation est poursuivie dans les formes ordinaires. Les conditions de revente des terrains non occupés par la voie publique sont déterminées par arrêté ministériel.

Une proposition un peu analogue de M. Siegfried vit le jour en 1904. Comme l'honorable député a renouvelé ultérieurement sa proposition, en y apportant des améliorations, nous nous réservons d'examiner plus loin les caractéristiques de son projet.

Les deux propositions de MM. Delory et Siegfried furent rapportées, en 1906, par M. Morlot, au nom de la commission générale d'administration départementale et communale. M. Morlot rendit hommage à l'initiative de ses collègues. Toutefois, la commission a pensé « qu'il y avait lieu de procéder à la préparation d'un texte étendu, revisant d'une manière générale les dispositions antérieures sur la matière, et qui donnerait satisfaction, par une formule commune, aux désirs exprimés dans les deux propositions de lois qui ont été soumises à son examen ». Elle proposait, en conséquence, le texte suivant :

ARTICLE PREMIER. — Les communes peuvent poursuivre l'expropriation des immeubles, groupes d'immeubles ou quartiers dont la conservation est jugée contraire à l'hygiène ou à l'utilité communale.

ART. 2. — Une délibération du conseil municipal déclare l'opportunité de l'expropriation et en fixe le périmètre. Un plan d'ensemble des travaux à effectuer est annexé au procès-verbal de cette délibération.

ART. 3. — Le plan d'ensemble indique :

1° La superficie des immeubles à exproprier, soit que leur cession soit strictement nécessaire aux travaux, soit que leur seule situation les destine à bénéficier d'une plus-value directe et immédiate, résultant de l'exécution des travaux ;

2° Le nom de chacun des propriétaires ;

3° Les travaux à exécuter sur l'emplacement des immeubles à exproprier ;

4° Les parcelles de terrain destinées à être remises en vente pour recevoir des constructions sur l'alignement des nouvelles voies ;

5° Le devis approximatif total des frais de l'opération.

ART. 5. — Le préfet saisit de la délibération du conseil municipal, transmise par le sous-préfet, le conseil départemental d'hygiène, qui rend, après visite des lieux, son avis motivé sur cette délibération et sur le plan d'ensemble.

ART. 6. — Le préfet, pour les communes de moins de 5.000 habitants, et quand le devis total de l'opération ne dépasse pas 100.000 francs, prend un arrêté motivé portant approbation du plan d'ensemble, et autorisant l'expropriation, à l'exclusion de toute approbation supérieure.

L'arrêté préfectoral détermine l'époque à laquelle la prise de possession des propriétés, qui doivent être cédées, pourra s'effectuer.

Pour les communes de plus de 5.000 habitants, ou lorsque les travaux à exécuter dépassent 100.000 francs, l'arrêté préfectoral est remplacé par un décret pris dans la forme des règlements d'administration publique.

Quand le devis total des frais des travaux compris dans le plan d'ensemble dépasse 5 millions, une loi pourvoit à l'approbation de ce plan et à l'autorisation de l'expropriation des immeubles qu'il désigne.

ART. 9. — La commune doit opérer elle-même, au moyen des divers modes d'exécution des travaux publics, les travaux d'assainissement, de transformation ou de construction compris dans le plan d'ensemble. Elle ne pourra se substituer un concessionnaire.

Elle peut décider que tout ou partie de ces immeubles ou terrains sont affectés à des travaux d'utilité publique, ou attribués, à des conditions fixées par elle, à des sociétés de construction d'habitations à bon marché soumises à l'application de la loi du 30 novembre 1894.

La commune a la faculté de mettre en vente, par voie d'adjudication, les terrains compris dans le plan d'ensemble qui ne seront point l'objet d'une des deux sortes d'affectations déterminées par la disposition qui précède.

Ces diverses propositions n'eurent pas de suite. Mais elles prévoyaient déjà l'extension qui devait reparaitre dans le nouveau projet de M. Siegfried, déposé en 1910 et adopté, avec quelques modifications, par la Chambre des députés en 1912. Tandis que la loi de 1902 ne permet le recours à l'expropriation que lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou ne peut être détruite que par des travaux d'ensemble, les projets nouveaux permettent de s'attaquer à tous les cas d'insalubrité, même s'ils ne concernent qu'un immeuble individuellement.

Cette extension constituerait un progrès important, comme l'a démontré, dans les termes suivants, M. Juillerat à la commission permanente de la tuberculose :

« C'est, disait-il, en raison de leurs dispositions intérieures, de leur construction même qu'elles (les maisons) sont insalubres. Il n'est pas nécessaire d'entreprendre des travaux d'ensemble pour les améliorer : les travaux sont limités à la maison elle-même ; les maisons voisines n'y sont en général nullement intéressées.

« Le projet de la sous-commission de l'habitation ne permet pas de faire disparaître une maison insalubre, impossible à rendre habitable, ce qui, nous semble-t-il, doit être le but de la loi.

« Le projet limite les effets de la loi aux cas qui étaient déjà visés par la loi de 1850 et reproduits par la loi de 1902. Il faut que l'insalubrité soit le résultat de causes extérieures ou permanentes, ou qu'elle ne puisse être détruite que par des travaux d'ensemble. C'est toujours le système de l'opération de voirie, de l'opération qui vise un ensemble d'immeubles, qu'ils soient salubres ou insalubres. C'est l'îlot insalubre que l'on prétend atteindre, celui qui nécessite des travaux d'ensemble. Or, l'îlot insalubre est une vue de l'esprit ; au point de vue qui nous occupe, ce n'est presque jamais une réalité. Dans presque tous les cas, pour ne pas dire tous, un îlot, un bloc de

maisons ne se compose pas exclusivement d'immeubles tous insalubres. A côté d'une ou de plusieurs maisons meurtrières, il en est d'autres qui sont parfaitement saines, et qu'il serait excessif de comprendre dans la réprobation qui frappe les premières.

« Ce qu'il faut pouvoir faire, c'est exproprier une ou plusieurs maisons insalubres, insalubres pour des causes intérieures, sans être obligé de toucher aux maisons contiguës, reconnues saines et sans reproches. C'est sur ce point d'abord : la faculté d'exproprier, pour cause d'insalubrité, une maison isolée dont l'insalubrité résulte de causes intérieures, que doit porter la réforme. En second lieu, il faut que toute maison reconnue insalubre ne puisse, qu'elle figure dans une expropriation d'ensemble, aussi bien que si elle est seule, l'objet d'une expropriation, être payée au-dessus de sa valeur réelle.

« On doit pouvoir exproprier un immeuble isolé quand, indépendamment de toute cause extérieure, il est dangereux par lui-même, par suite de ses dispositions intérieures, pour la santé des habitants ou des voisins, et à peu près impossible à améliorer. »

L'article premier de la proposition de M. Siegfried, voté par la Chambre des députés, adopte les justes conclusions du rapport de M. Juillerat et proclame très nettement :

Les communes peuvent poursuivre l'expropriation des immeubles, groupes d'immeubles, ou quartiers, reconnus insalubres.

Cependant, s'il est en effet indispensable de permettre à l'administration de combattre par tous les moyens les causes d'insalubrité, il ne faut pas, pour ce motif, diminuer les garanties accordées aux particuliers. Au contraire ces garanties doivent être d'autant plus sérieuses que les pouvoirs de l'administration sont plus étendus. Peut-être la proposition de M. Siegfried était-elle insuffisante à ce point de vue. Aussi la Chambre a-t-elle, à très juste titre, adopté un amendement de M. Lerolle, décidant que l'expropriation, pour cause d'insalubrité, d'un immeuble isolé, ne pourrait être poursuivie qu'au cas où le propriétaire n'aurait pas déféré à la mise en demeure à lui faite en vertu de l'article 12 de la loi du 15 février 1902. Nous avons vu, d'un autre côté, dans le même ordre d'idées, que, pour éviter de diminuer les garanties des propriétaires par les simplifications de procédure très légitimement proposées par M. Siegfried, la Chambre avait adopté un amendement de MM. Escudier et Lefas, ouvrant expressément aux intéressés un recours au ministre de l'Intérieur contre l'arrêté de cessibilité pris par le préfet, et valant en même temps déclaration d'utilité publique ; cette garantie ne nous paraît d'ailleurs pas suffisante.

Il faut signaler enfin que l'expropriation pour cause d'insalubrité est actuellement très difficile pour les communes, à raison des frais énormes qu'elle entraîne pour indemnités à verser aux intéressés. La proposition de M. Siegfried établit des bases nouvelles pour la détermination des indemnités, et, de cette manière, rend pratiquement possible l'emploi des moyens de coercition mis à la disposition des communes. Nous étudierons ces bases dans un chapitre ultérieur.

SECTION III

Projet gouvernemental de 1911

C'est surtout dans le projet de loi déposé, en novembre 1911, par le gouvernement, que l'idée d'une extension de la notion d'utilité publique se manifeste. L'exposé des motifs contient les observations caractéristiques qui suivent :

« Ni l'article 545 du Code civil, qui porte seulement que nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, ni les lois subséquentes n'ont défini ce qu'il fallait entendre par utilité publique. En France, ce mot a toujours été interprété avec une rigueur excessive, qui n'a jusqu'ici permis d'exproprier que les terrains strictement nécessaires à l'exécution des opérations projetées. Mais, le plus souvent, le but réellement poursuivi

ne peut être atteint, les bénéfices que la collectivité est en droit d'escompter, en retour des sacrifices qu'elle s'impose ne peuvent être réalisés que s'il est possible de s'assurer immédiatement la libre disposition de vastes emplacements susceptibles de servir même aux besoins futurs et de recevoir toutes les constructions et installations, indispensables à une exploitation rationnelle et complète. »

L'extension de l'expropriation en dehors des limites des terrains strictement nécessaires à l'exécution des travaux projetés est prévue dans trois séries de cas.

1^o L'administration aurait la faculté d'exproprier, outre les immeubles indispensables à l'exécution des travaux, ceux qui sont compris dans une zone déterminée, et dont l'acquisition est jugée utile pour permettre les installations publiques ou privées nécessaires à la bonne exploitation de l'ouvrage projeté.

Cette première extension de la notion d'utilité publique est justifiée, ainsi qu'il suit, dans l'exposé des motifs du projet.

Les bassins maritimes, par exemple, doivent être reliés au réseau ferré et au réseau de navigation intérieure, pourvus d'un outillage de transbordement approprié au trafic et bordés de magasins et d'entrepôts dans lesquels puissent être triées, groupées et au besoin transformées les marchandises destinées à être embarquées dans les navires ou reprises par la voie ferrée ou la voie fluviale.

Au canal de navigation intérieure doivent s'ajouter des ports, des quais et des gares d'eau.

Il est indispensable que le commerce et l'industrie trouvent auprès du chemin de fer des emplacements d'accès commode et de raccordement facile à la voie de transport, afin que les matières premières ou les produits soient reçus ou expédiés le plus économiquement possible.

La législation française actuelle ne permet, en aucune façon, de rendre disponibles des parcelles susceptibles de recevoir des établissements industriels et commerciaux en relation directe et facile avec les moyens de communication. Le seul procédé pratique, pour favoriser le développement de ces installations et pour assurer, ainsi, la mise en valeur complète des voies de transport, serait de permettre à l'administration d'acquérir non seulement la surface indispensable à l'assiette des ouvrages publics, mais encore, une zone limitrophe, qu'il serait ultérieurement possible d'amodier ou de revendre, à charge d'établir les installations ou les exploitations que comportent l'utilisation et le développement normal du travail initial.

Le gouvernement invoque, à l'appui de son projet, l'exemple de l'Allemagne, qui a recouru à ce moyen pour l'exécution de ses récents programmes de navigation intérieure. Les lois prussiennes des 1^{er} avril 1905 et 17 juillet 1907 permettent d'exproprier dans une zone de 1 kilomètre de largeur, de part et d'autre de l'axe du canal, les parcelles dont l'acquisition est nécessaire au fonctionnement efficace de l'ouvrage nouvellement créé. Le gouvernement a appliqué ces lois avec profit ; les administrations allemandes, qui sont à la tête des grands ports, disposent aujourd'hui de vastes terrains qu'elles mettent à la disposition

des entreprises particulières par baux emphytéotiques.

Il faut ajouter que l'Italie bénéficie d'un système analogue. L'article 22 de la loi de 1865 est ainsi conçu :

Peuvent être comprises dans l'expropriation non seulement les propriétés indispensables à l'exécution d'un travail public, mais encore celles y attenant, dans une zone déterminée, et dont l'occupation tend directement au but principal du travail susdit.

Une loi du 2 janvier 1910 sur la navigation intérieure dispose, dans son chapitre III, qu'il peut être procédé à l'expropriation des terrains nécessaires ou utiles pour l'établissement de magasins et d'installations commerciales ou industrielles.

2° En cas d'opérations d'ouverture, d'élargissement ou de prolongement de rues ou d'impasses, d'établissement ou d'agrandissement de places publiques, de dégagement ou d'isolement de monuments, l'expropriation peut comprendre non seulement les immeubles atteints par les alignements des voies ou places projetées, mais même des zones situées en dehors de ces alignements, si cette extension est jugée nécessaire pour permettre d'élever des constructions salubres et en rapport avec l'importance et l'esthétique de la voie ou de la place à créer.

« Il est de toute évidence, dit l'exposé des motifs

du projet gouvernemental, que, dans les agglomérations, la réalisation complète des entreprises d'assainissement ou d'embellissement des villes exige impérieusement l'aménagement des terrains riverains des voies ouvertes et la construction en bordure d'habitations salubres, confortables et en harmonie avec l'importance et l'esthétique de ces voies. Il en résulte que le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique ne doit pas être strictement limité aux terrains compris dans les limites de la voie à ouvrir. Il faut qu'il s'étende, si besoin est, à tous les terrains nécessaires pour que les nouvelles voies ne soient bordées que de lots suffisants et réguliers, qui seront revendus avec la charge de n'y élever que des constructions conformes aux exigences de l'hygiène moderne, et capables de contribuer à la beauté de la ville.

« L'introduction dans la loi française de ces principes, déjà admis dans la plupart des législations étrangères, est évidemment très désirable, et la proposition de loi de M. Maurice Raynaud n'avait pas d'autre but. Le projet actuel élargit seulement le cadre de cette proposition, en étendant ses effets à tous les travaux publics, au lieu de les restreindre aux travaux urbains ; à plus forte raison, nous n'avons pas pensé que le bénéfice de la nouvelle législation pût être refusé à la majorité des villes de France, comme le faisait l'amendement voté par le

Sénat, sur la proposition de l'honorable M. Jeanneney, qui s'applique seulement, comme le décret de 1852 qu'il modifie, à Paris, à certaines grandes villes et à quelques communes. A un autre point de vue, le projet que nous vous présentons aura également l'avantage de supprimer la distinction établie par cet amendement entre les cas où l'expropriation serait de droit, et ceux où elle serait accordée facultativement. »

La proposition de M. Jeanneney, à laquelle fait allusion l'exposé des motifs, est devenue la loi du 10 avril 1912 que nous avons commentée plus haut.

Le projet gouvernemental étend et systématise la réforme introduite dans le décret de 1852. D'abord, la mesure qu'il propose serait applicable à toutes les communes, au lieu de l'être seulement à Paris et aux quelques villes privilégiées auxquelles a été étendu le décret de 1852. En second lieu, il ne limite pas l'expropriation de droit aux portions restantes de parcelles atteintes par les alignements projetés ; tous les terrains compris dans une certaine zone, même s'ils sont situés totalement en dehors des alignements, sont susceptibles d'être expropriés. A ces deux points de vue, le projet du gouvernement mérite une approbation complète. Seule, en effet, l'expropriation par zone rend possible l'exécution de travaux d'ensemble, de nature à modifier l'aspect d'un quartier, et permet de renoncer aux petites expro-

priations partielles et fragmentaires, qui obèrent les finances de la collectivité, sans procurer d'avantages réels aux habitants. Comme le montre M. Escudier dans le rapport qu'il a présenté sur le projet gouvernemental, « il ne suffit pas d'exécuter de grandes percées qui éventrent des pâtés de maisons, abattent des masures et font des trouées larges et profondes dans l'obscurité des ruelles étroites. Après avoir démoli, il faut reconstruire, et il importe de veiller à ce que cette reconstruction ne porte pas atteinte à l'œuvre d'assainissement et d'embellissement commencée à grands frais. Si, après avoir chargé les contribuables d'impôts, pour établir une artère nouvelle, la collectivité laisse élever en bordure des immeubles étroits, mal agencés, inesthétiques, dont la façade jure avec l'allure de la voie ou du quartier, elle n'accomplit évidemment qu'une partie de la réforme qu'elle s'était proposée en commençant les travaux ».

Le projet du gouvernement s'inspire, d'ailleurs, des lois belge et suisse. En Belgique, la loi du 1^{er} juillet 1858 permet de procéder, pour l'assainissement d'un quartier, à l'expropriation de tous les terrains destinés à la voie publique et aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés. Cette loi ne vise que l'assainissement, mais ses dispositions ont été étendues par une loi du 15 novembre 1867, dont l'article premier dispose :

Lorsqu'il s'agit d'un ensemble de travaux ayant pour objet d'assainir ou d'améliorer, en totalité ou en partie, un ancien quartier, ou de construire un quartier nouveau, le gouvernement peut, à la demande du conseil municipal, autoriser, conformément aux lois du 8 mars 1810 et du 17 avril 1835, l'expropriation de tous les terrains destinés aux voies de communication et à d'autres usages ou services publics, ainsi qu'aux constructions comprises dans le plan général des travaux projetés. »

En Suisse, dans le canton de Genève, une loi du 11 septembre 1867 déclare, dans son article 2, que « s'il s'agit d'ouvrir ou d'élargir une rue ou une place dans une ville du canton, l'expropriation peut comprendre, outre le sol de la rue ou de la place projetée, une surface de 15 mètres de chaque côté de cette rue ou de cette place ».

3° Le projet du gouvernement étend, enfin, dans un troisième sens, la possibilité d'exproprier. L'administration peut s'emparer non seulement des terrains nécessaires à l'ouvrage public projeté, à sa bonne exploitation ou à son développement intégral, mais elle peut aussi prendre possession des terrains qui doivent, à raison de l'exécution de l'ouvrage public, bénéficier d'une notable plus-value. La disposition proposée est la suivante :

Enfin, quelle que soit l'opération projetée, l'expropriation peut toujours s'étendre, en dehors des immeubles qu'il est nécessaire d'acquérir, à ceux auxquels l'exécution des travaux doit procurer une notable augmentation de valeur,

et qui sont compris dans une zone déterminée comme il est dit ci-après.

Nous n'insistons pas, pour le moment sur cette troisième disposition. Elle ne peut plus être considérée, à proprement parler, comme une extension de la notion d'utilité publique. On ne peut pas dire, en effet, qu'il y ait réellement utilité publique à exproprier des parcelles qui ne serviront, ni directement à la construction de l'ouvrage, ni ensuite à son exploitation. L'expropriation est mise ici au service du fisc. Nous verrons dans un chapitre suivant à quel titre elle se justifie.

Une innovation intéressante du projet du gouvernement est la règle de l'expropriation par zone. Les facultés nouvelles données à l'administration ne doivent pas changer la marche générale de la procédure. Il interviendra toujours, en premier lieu, une déclaration d'utilité publique de l'ouvrage projeté, et, ensuite, une détermination des parcelles à exproprier, faite par un arrêté préfectoral de cessibilité. Il fallait cependant songer à ne pas laisser au préfet les pouvoirs arbitraires. Tant que l'expropriation ne pouvait porter que sur les terrains nécessaires à l'exécution de l'ouvrage public lui-même, les limites dans lesquelles le préfet pouvait se mouvoir étaient très restreintes, puisqu'elles étaient conditionnées par la nature et l'importance des travaux à entreprendre. Mais voici qu'on ouvre à l'expropriation

un domaine nouveau, et, cette fois, beaucoup moins limité. Laissera-t-on au préfet seul le soin de déterminer sans contrôle les parcelles qui pourront être nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage public, ou à la construction de maisons salubres ou esthétiques, ainsi que les parcelles susceptibles d'acquérir, par le fait de l'exécution des travaux, une notable augmentation de valeur ?

Il y avait, dans cette matière, un précédent dans la législation spéciale à Paris. A Paris déjà, l'administration peut, en vertu du décret-loi du 26 mars 1852, modifié par la loi du 10 avril 1912, exproprier des parcelles qui ne sont pas comprises, ou qui ne sont comprises qu'en partie dans les alignements des voies qu'elle projette d'établir. Encore faut-il que l'expropriation de ces parcelles soit nécessaire dans l'intérêt de l'hygiène ou de l'esthétique. A quelle autorité administrative s'en est-on remis du soin de déterminer les terrains pouvant être expropriés en dehors des alignements ? La réglementation, sur ce point, a varié.

En règle, l'administration doit comprendre les terrains qu'elle veut exproprier en dehors des alignements dans le plan soumis à l'enquête qui précède la déclaration d'utilité publique. Alors, le décret qui prononce cette déclaration statue expressément sur l'utilité d'acquérir ces terrains.

Mais il arrive fréquemment que l'administration

ne connaît suffisamment la forme et l'étendue des parcelles voisines des alignements que lorsqu'elle établit le plan parcellaire des propriétés. C'est à ce moment là seulement, qu'elle peut estimer en connaissance de cause si telle ou telle parcelle peut ou ne peut pas servir à la construction d'une maison salubre. Que doit-elle faire alors ?

Voici ce que décidait le décret du 27 décembre 1858. Les parcelles que l'administration désire exproprier en dehors des alignements doivent être comprises dans le plan soumis à l'enquête qui précède l'arrêté de cessibilité. Avertissement en est donné aux propriétaires. Alors, de deux choses l'une : ou le propriétaire fait opposition à l'expropriation, et il faut un nouveau décret en Conseil d'État pour l'autoriser ; ou il se tait, et l'expropriation peut être prononcée sur le vu du seul arrêté de cessibilité du préfet.

En 1876, il a paru que les garanties que cette procédure donnait aux propriétaires étaient insuffisantes. « Si le système admis par le décret du 27 décembre 1858 permet d'accomplir plus rapidement les opérations nécessaires d'expropriation des parcelles considérées comme impropres à recevoir des constructions salubres, il est moins conforme aux principes de l'article 3. Il s'agit là, en effet, d'un cas d'expropriation pour cause de salubrité publique, qui doit être soumis à l'appréciation du chef de l'État, comme les expropriations nécessaires pour la facilité de la

circulation. D'autre part, les propriétaires peuvent, dans certains cas, ne pas se rendre compte qu'ils ont le droit de former opposition à cette expropriation accessoire. » Un décret du 14 juin 1876, toujours en vigueur, décida en conséquence que, désormais, soit qu'il y ait opposition de la part des propriétaires, soit qu'il n'y en ait pas, il faudrait toujours un décret en Conseil d'État pour permettre l'expropriation des parcelles sises en dehors des alignements.

Une pareille procédure, appliquée aux trois cas d'extension de l'expropriation prévus par le projet gouvernemental, aurait entraîné des complications et des lenteurs qu'il convenait d'éviter. C'est dans ce but qu'a été admis le principe de l'expropriation par zone. Une loi ou un décret en Conseil d'État, suivant la nature et l'importance des travaux, détermine les zones dans lesquelles l'expropriation peut être étendue ; et c'est seulement dans les limites de ces zones, que le préfet pourra, par son arrêté de cessibilité, permettre l'expropriation des parcelles qu'il jugera devoir être utiles à l'administration.

Lorsque l'utilité publique est déclarée par une loi ou un décret rendu en Conseil d'État, cette loi ou ce décret détermine la zone à laquelle l'opération peut être étendue, le mode d'utilisation des parcelles non incorporées aux ouvrages publics, ou les conditions auxquelles la revente de ces parcelles peut être subordonnée.

Un décret en Conseil d'État est toujours nécessaire pour

procéder à cette détermination, lorsque l'utilité publique a été déclarée par un acte autre qu'une loi ou un décret en Conseil d'État.

En aucun cas, une propriété particulière ne peut être expropriée qu'après que les parties intéressées ont été mises en état de fournir leurs contredits, selon les règles exprimées au titre II.

CHAPITRE III

DE L'EXPROPRIATION DES IMMEUBLES SUSCEPTIBLES DE PLUS-VALUE

Lorsque l'administration exécute des travaux publics, elle le fait dans l'intérêt général, et non dans le but de satisfaire des intérêts particuliers. Il peut arriver, cependant, qu'incidemment certains propriétaires retirent des avantages spéciaux des opérations entreprises. Il est équitable que, dans ce cas, l'administration récupère sur eux le montant des plus-values dont bénéficient leurs propriétés.

On a essayé de justifier ce recouvrement en le présentant comme une application des règles de la gestion d'affaires. Cependant, il n'est pas possible d'admettre que lorsque l'administration exécute un travail public, elle gère les affaires de tel ou tel particulier : comme nous l'avons montré, elle ne s'inspire que de l'intérêt général.

Il serait plus juridique, semble-t-il, de poser qu'il y a pour les particuliers qui retirent d'un travail public un avantage spécial, enrichissement sans

cause. Comme nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui, l'administration est fondée à demander aux intéressés qu'ils lui tiennent compte de leur enrichissement.

C'est, en réalité, sur la même idée que s'appuient ceux qui invoquent le principe de notre droit public qui proclame l'égalité de tous devant les charges publiques. De même qu'il est reconnu équitable d'indemniser ceux qui souffrent d'un préjudice exceptionnel, anormal, par le fait de l'exécution des travaux publics, de même, il faut que ceux à qui cette exécution apporte un avantage anormal, exceptionnel, reversent à la collectivité le bénéfice qui provient de son fait.

Cette idée a reçu des applications dans le droit administratif français. La plus-value apportée aux propriétés par l'exécution des travaux publics peut être recouvrée soit par voie d'exception, soit directement.

Il y a recouvrement par voie d'exception, lorsque l'administration qui a exécuté les travaux se trouve en présence d'une demande d'indemnité formée par le propriétaire, soit pour dommage causé à sa propriété par l'exécution des mêmes travaux, soit pour cause d'expropriation partielle de sa propriété.

Dans le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsqu'un immeuble n'est pris par l'administration que partiellement, l'article 51 de la loi du

3 mai 1841 impose au jury l'obligation de tenir compte de la plus-value immédiate et spéciale que les travaux qui amènent l'expropriation procureront à la partie de la propriété qui reste entre les mains du propriétaire. Cette plus-value doit être déduite du montant de l'indemnité. Il y a eu des hésitations sur la question de savoir si la plus-value pouvait arriver à compenser totalement l'indemnité, ou si elle ne pouvait être compensée qu'avec l'un des éléments dont l'indemnité se compose, avec la moins value causée à la partie restante. La Cour de cassation, après avoir admis cette dernière théorie, se rallie aujourd'hui à la première : il doit, dans tous les cas, être alloué au propriétaire dépossédé une indemnité, car la lettre de la loi qui dit que l'expropriation ne peut se faire sans une juste et préalable indemnité, doit être respectée ; mais cette indemnité peut être abaissée à un franc.

Lorsque des dommages sont causés aux propriétés par l'exécution des travaux publics, une jurisprudence constante admet que l'indemnité allouée de ce fait au propriétaire doit être compensée, jusqu'à due concurrence, avec toute plus-value certaine, immédiate et directe. Cette règle a d'ailleurs reçu une consécration législative formelle dans la loi du 29 décembre 1892 relative à l'occupation temporaire, dont l'article 51 dispose que, si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur

immédiate et spéciale à la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité.

Le recouvrement de la plus-value par voie d'action fait l'objet des articles 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807 sur le dessèchement des marais. Voici comment il est procédé. Un décret, rendu en assemblée générale du Conseil d'État, après enquête, décide le recouvrement ; ce décret peut intervenir soit avant le commencement des travaux, soit pendant leur exécution, soit après leur achèvement. Il est statué par une commission de plus-value, nommée par décret spécial, et composée de sept membres. Cette commission a pour fonctions : 1^o de fixer, sur rapport d'experts, la valeur des propriétés avant les travaux, et leur valeur après les travaux qui ont procuré la plus-value ; 2^o de fixer l'indemnité de plus-value, dans les limites d'un maximum qui sera indiqué ci-après ; 3^o de statuer sur les réclamations formées par les propriétaires contre cette fixation ; 4^o de rédiger le rôle qui est rendu exécutoire par le préfet.

La décision de la commission peut être attaquée devant le Conseil d'État.

Les indemnités à verser par les propriétaires peuvent être acquittées, à leur choix, en argent, ou en rentes constituées à 4 o/o net, ou, en délaissement d'une partie de la propriété, si elle est divisible. Les

propriétaires peuvent aussi délaisser en entier les fonds, terrains et bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité, et ce, sur l'estimation, réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux.

Telle est la procédure. Mais la loi a édicté des conditions de fond très rigoureuses. La plus-value ne peut être recouvrée que si elle est notable. En outre, le recouvrement ne peut avoir lieu que dans les limites d'une proportion fixée par le décret qui le décide, proportion qui doit être au maximum de moitié.

Cette législation s'applique peu. Elle est sans doute peu connue des administrations intéressées. En outre, le Conseil d'État, interprétant strictement les termes de la loi, autorise difficilement le recouvrement : il veut que la plus-value soit notable, c'est-à-dire considérable. Les applications de la loi de 1807 sont au nombre d'une vingtaine environ. Les principales ont eu lieu : en 1843, à Paris, pour les propriétés voisines de la rue Rambuteau ; en 1853, à l'occasion des travaux d'endiguement de la Basse-Seine ; en 1855, pour la création d'un quai sur la rive droite de la Saône à Lyon ; en 1878, pour les travaux de la baie du Mont Saint-Michel. Mais en 1902, le Conseil d'État refusa à la ville de Paris le recouvrement de la plus-value sur les propriétaires riverains du square de Cluny, sous prétexte qu'elle était insuffisante. Un refus fut également opposé à une demande posté-

rieure motivée sur la plus-value apportée à certains immeubles par les travaux d'achèvement de la rue Réaumur, à raison de l'époque reculée à laquelle les travaux avaient été accomplis.

En dehors des cas que nous venons de citer, il existe dans notre législation un texte qui permet indirectement, si ce n'est pas son but principal, à l'administration de bénéficier des plus-values apportées aux propriétés par les opérations de voirie qu'elle exécute. Ce texte est le décret loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris. Nous en connaissons les dispositions. Il permet à l'administration d'exproprier la totalité des parcelles atteintes en partie par les alignements, lorsque les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, ou des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique du quartier. Il lui permet même d'exproprier des parcelles situées en totalité en dehors des alignements, lorsque leur acquisition est nécessaire pour la suppression d'anciennes voies jugées inutiles. Le but direct visé par ces dispositions est évidemment un but d'hygiène ou d'esthétique. Elles favorisent cependant aussi les intérêts financiers de la ville de Paris. En revendant les parcelles qu'elle a acquises en dehors des alignements, la ville bénéficie de la plus-value que leur a apportée l'opération de voirie réalisée.

C'est, en somme, une extension très large de cette législation spéciale à Paris, que propose le projet de loi gouvernemental de 1911. L'exposé des motifs justifie ainsi cette extension :

L'exécution des travaux procure le plus souvent à un grand nombre de propriétés une plus-value importante, et déjà la loi du 16 septembre 1807 avait reconnu aux administrations le droit de réclamer aux propriétaires des immeubles ayant reçu une notable augmentation de valeur, des indemnités proportionnelles à cette augmentation. Les complications de la procédure organisée par cette loi ont fait peu à peu abandonner son application, quelque équitable que soit le principe sur lequel elle était fondée. Permettre aux administrations d'acquérir les immeubles appelés à bénéficier de semblables plus-values n'est qu'un retour à ce principe. N'est-il pas juste, en effet, que la collectivité qui s'impose le plus souvent pour un travail public les plus lourds sacrifices, puisse recueillir les fruits de ses efforts, et ne s'en voit pas frustrée par quelques particuliers qui profitent presque intégralement des bénéfices de l'opération ?

La disposition du projet concernant l'expropriation pour plus-value, que nous avons déjà citée, est libellée ainsi :

Enfin, quelle que soit l'opération projetée, l'expropriation peut toujours s'étendre, en dehors des immeubles qu'il est nécessaire d'acquérir, à ceux auxquels l'exécution des travaux doit procurer une notable augmentation de valeur, et qui sont compris dans une zone déterminée comme il est dit ci-après.

La disposition est hardie. Sans doute, elle n'introduit pas dans notre droit public un principe nouveau,

mais elle inaugure une procédure qui permettrait de donner aux applications de ce principe une extension inconnue jusqu'ici. Au point de vue de l'équité, la règle proposée ne nous semble pas critiquable : le propriétaire exproprié est indemnisé du préjudice qui lui est causé. Au point de vue pratique, nous craignons qu'elle ne conduise à bien des difficultés et même à des déboires. L'administration va, par le jeu de cette combinaison, se transformer en marchand de biens. Est-elle bien qualifiée pour remplir ce rôle ? Remarquons d'abord qu'elle paiera en général très cher les immeubles qu'elle acquerra, puisque le prix en sera fixé par le jury, et que ce dernier, déjà très large en temps ordinaire dans ses évaluations, le sera peut-être plus encore lorsqu'il saura que l'expropriation se fait en réalité dans un but de spéculation. Ensuite, les spéculations sur les terrains exigent une pratique des affaires, une habileté, une souplesse, que ne peuvent pas avoir les administrations enserées dans une réglementation rigide. Il est à craindre, dans ces conditions, que la plus grosse partie de la plus-value ne se perde, à la grande déception des administrations intéressées.

D'ailleurs, la commission de la Chambre des députés qui a étudié le projet gouvernemental n'accepte pas sans modification le texte proposé. Elle a adopté un amendement de M. de Ramel, ainsi conçu :

Lorsque l'exécution des travaux pour lesquels l'expropriation est requise doit procurer une notable augmentation de valeur immédiate et spéciale à des immeubles compris dans une zone déterminée, comme il est dit à l'article ci-après, le jury fixera le montant de l'indemnité de plus-value due par les propriétaires de ces immeubles.

A cet effet, l'administration devra préalablement, dans les formes et délais des articles 23 et suivants de la loi du 3 mai 1841, notifier aux intéressés, propriétaires ou ayants droit les demandes d'indemnité de plus-value, qui seront instruites et jugées conformément aux dispositions des chapitres I et II de la dite loi.

L'intéressé aura la faculté de requérir l'expropriation de son immeuble, sous bénéfice de son option définitive entre le paiement de la plus-value ou l'acceptation de l'indemnité d'expropriation, dans les formes indiquées aux articles 24, 27 et 50 de la même loi.

En ce cas, le jury fixera d'une part l'indemnité de plus-value, d'autre part l'indemnité d'expropriation. L'intéressé aura huit jours francs à partir de la décision du jury fixant l'indemnité alternative, pour exercer son option définitive, qu'il devra notifier par huissier à l'administration dans ce délai, faute de quoi il sera réputé avoir accepté l'expropriation et l'indemnité fixée par le jury, sans préjudice du droit de se pourvoir devant la Cour de cassation contre la décision du jury, dans les conditions, formes et délais prévus par la loi.

Nous nous rallions très volontiers, pour notre part, à cet amendement adopté par la commission. La règle devient le paiement par le propriétaire d'une indemnité de plus-value. A titre de garantie pour ce dernier, on lui permet cependant de requérir l'ex-

propriation de son immeuble. L'intérêt des particuliers est ainsi complètement sauvegardé, et on évite, dans la mesure du possible, d'imposer à l'administration des opérations sur immeubles, pour lesquelles elle n'est nullement préparée.

CHAPITRE IV

LA RÉFORME DU JURY

Nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre toutes les propositions présentées concernant la suppression du jury, la réforme de son recrutement, de sa composition, de son fonctionnement, de sa procédure.

SECTION I

La question de la suppression du jury

Dans l'exposé des motifs du projet déposé par le gouvernement en 1888 (1), la question de la détermination de l'autorité compétente pour arrêter les indemnités, fait l'objet d'un assez long examen. Puisqu'on se plaignait, en effet, de la trop grande largesse des jurys, le premier point à étudier n'était-il pas de savoir si l'on ne pourrait pas leur substituer une juridiction qui, « tout en respectant le

1. *J. O. Doc. parl. Chambre*, 1888, page 132.

droit incontestable de l'exproprié à une juste indemnité, soit moins susceptible que le jury de se laisser entraîner à des exagérations nuisibles à l'intérêt public » ?

Le gouvernement écartait tout d'abord le retour pur et simple, soit à la loi du 16 septembre 1807, soit à celle du 8 mars 1810. La compétence administrative avait été repoussée pour renforcer les garanties dues à la propriété ; il ne fallait pas paraître faire un retour en arrière. Quant au système de la loi de 1810, il s'était montré à l'expérience propre à éterniser les débats, à entraîner des frais considérables et à aboutir finalement à des indemnités exagérées.

Mais, ne pouvait-on pas songer à attribuer cependant compétence aux tribunaux civils, quitte à remédier aux inconvénients constatés, en instituant devant ces tribunaux, pour les affaires d'expropriation, une procédure spéciale et très abrégée ? De bons arguments peuvent être produits en faveur de ces tribunaux ; ils sont accoutumés aux questions de propriété, l'application des textes du Code civil leur en a appris le respect ; ils présentent, d'autre part, toutes garanties d'indépendance vis-à-vis de l'autorité administrative, et d'impartialité. Ils peuvent, dans ces conditions, inspirer entière confiance aux administrés. En outre, l'exemple de la plupart des législations étrangères est un témoignage en leur faveur.

Cependant, de l'avis du gouvernement d'alors, trop d'obstacles pratiques se présentaient devant cette solution pour qu'elle pût être adoptée.

En premier lieu, il faudrait créer des règles spéciales très nombreuses, qui bouleverseraient les conditions ordinaires de la justice civile. Nécessité serait d'abréger considérablement tous les délais ordinaires de la procédure, ceux d'ajournement, de constitution d'avoué, etc...; de supprimer un grand nombre d'actes; d'affranchir les tribunaux des règles sur la preuve; de les autoriser à statuer comme jurés, d'après leur conscience et leurs impressions, sans motiver leurs décisions; de supprimer l'appel, « qui causerait d'énormes retards, sans offrir, d'ailleurs, de grandes garanties, le juge d'appel n'ayant pas ici de base pour réformer la décision attaquée, et ne pouvant dès lors que substituer son impression à celle du juge du premier degré ». Or, concevrait-on, dit l'exposé des motifs, que, pour statuer sur des indemnités d'expropriation, qui mettent souvent en jeu des intérêts énormes, les tribunaux civils soient exonérés de toutes les règles minutieuses de la procédure, qu'ils puissent ne pas tenir compte des dispositions si strictes du Code civil sur la preuve, alors que, pour de tout petits procès de 151 francs, par exemple, ils sont liés par ces règles, et doivent exiger des preuves écrites ?

A supposer qu'on consente à instituer, pour la

fixation, par les tribunaux civils, des indemnités d'expropriation, des règles et une procédure spéciales, on sera obligé, pour ne pas éterniser les affaires, de maintenir les dispositions de l'article 39 de la loi du 3 mai 1841, qui veut qu'en cas de litige sur le fond du droit la juridiction chargée de fixer l'indemnité ne se laisse pas arrêter par cette question préjudicielle, et alloue une indemnité éventuelle, hypothétique ou alternative, dont le paiement est différé jusqu'à ce que le tribunal civil, seul compétent pour trancher les questions de propriété, ait statué. Et ainsi il se produirait que le tribunal civil, siégeant comme jury d'expropriation, devrait se renvoyer à lui-même la solution de questions qu'il ne pourrait trancher qu'en tant que tribunal civil proprement dit, suivant les formes ordinaires de procédure.

Le gouvernement ne faisait pas valoir, à l'encontre de la compétence du tribunal civil, que ces raisons de logique juridique. Il invoquait aussi des considérations d'ordre pratique. Les expropriations viennent en général, par groupes ou par masses, il y a toute une série d'immeubles à exproprier pour percer un boulevard, construire un chemin de fer, etc... Si l'on veut éviter de suspendre les opérations, il faudra donc arrêter le cours de la justice pendant plusieurs semaines, ou même pendant plusieurs mois, suivant l'importance des travaux à exécuter. Une pareille interruption serait inadmissible, et, quant à accroître

le nombre des magistrats, c'est une solution qu'il n'est même pas possible d'envisager.

S'il était impossible de faire retour à la compétence du tribunal civil, ne pouvait-on pas songer au moins à créer un tribunal mixte, dans lequel entreraient à la fois des juges de l'ordre judiciaire et des représentants de l'administration ? « Ce régime, dit l'exposé des motifs, peut-être admis dans d'autres pays ; en France, l'opinion publique ne manquerait pas d'accueillir par une certaine défiance une juridiction où figureraient des représentants de l'administration. »

La conclusion était donc que, « par la force même des choses, on est amené à maintenir le jury d'expropriation, qui, s'il y a des détracteurs et des partisans, est accepté, somme toute, avec confiance par le public, et a survécu à tous les changements de gouvernement qui se sont succédé en France depuis cinquante-quatre ans. »

Nous croyons très volontiers, pour notre part, que dans les circonstances actuelles, le maintien du jury d'expropriation s'impose en France. Nous écartons de suite la création d'un tribunal mixte, mi-partie administratif, mi-partie judiciaire, qui serait un organisme trop en dehors des cadres de nos institutions et qui ne paraît, d'ailleurs, offrir aucun avantage d'aucune sorte. La suppression du jury aboutirait donc, soit au retour à la compétence du tribunal civil, soit à l'attribution de la compétence à un tri-

bunal administratif, qui ne pourrait être que le conseil de Préfecture. L'expérience a prouvé que les tribunaux civils n'offraient guère plus de garanties que le jury, et que, dans ces matières où la décision est surtout une question d'appréciation, ils étaient obligés de s'en rapporter à des dires d'experts et fixaient des indemnités beaucoup trop élevées. Rien ne permet de supposer qu'il n'en serait pas de même aujourd'hui. Quant aux conseils de Préfecture on ne voit pas en quoi ils seraient plus qualifiés que les tribunaux civils pour apprécier le montant des indemnités à verser aux expropriés. Eux aussi seraient très certainement obligés de se fier à des experts. Et, en outre, ils présenteraient l'inconvénient d'être plus éloignés des lieux des opérations, et, par conséquent, de pouvoir exercer un contrôle encore bien moindre sur les évaluations de leurs auxiliaires. Il faut considérer enfin, qu'en droit, c'est maintenant une idée bien solidement implantée dans nos esprits que les questions de propriété sont du domaine de l'autorité judiciaire, et que la jurisprudence en a déduit des conséquences importantes, notamment en ce qui concerne l'expropriation indirecte ; revenir à une solution contraire serait apporter le trouble dans un système juridique aujourd'hui très cohérent, et dont les résultats paraissent donner toute satisfaction.

SECTION II

Les modifications proposées dans le recrutement et la composition du jury

Personne ne songe à nier, cependant, les très gros défauts du jury d'expropriation. On les connaissait déjà en 1841, lorsqu'on opéra la refonte complète de notre législation sur l'expropriation, et on ne maintint le jury que faute de mieux. Contrairement aux illusions que s'était faites le législateur de 1833, les jurés se souviennent davantage de leur qualité de propriétaires que de leur qualité de contribuables. Les indemnités scandaleusement exagérées qu'ils allouent, dans la plupart des cas, font que l'expropriation est une opération extrêmement avantageuse pour les propriétaires et autres ayants droit, mais très lourdement onéreuse pour les finances de l'établissement expropriant.

S'il n'est pas possible de supprimer le jury, on devrait donc songer tout naturellement à améliorer son recrutement, sa composition, son fonctionnement.

Le projet de loi déposé en 1888 par le gouvernement visait le premier de ces objectifs. Il partait de cette idée que, lorsque en 1833 et en 1841, on a confié aux Conseils généraux le soin de désigner les

personnes parmi lesquelles seraient choisies, le cas échéant, les jurés d'expropriation, ces conseils étaient nommés par les électeurs censitaires et par les personnes portées sur la seconde liste du jury ; ils ne pouvaient prendre les jurés d'expropriation que sur la liste électorale et sur la seconde liste du jury, c'est-à-dire parmi des gens assez peu nombreux, sur lesquels il leur était facile d'avoir des renseignements de moralité et de capacité. Aujourd'hui, au contraire, le choix des conseils généraux est illimité : c'est sur la liste électorale du suffrage universel qu'ils prennent les personnes susceptibles de faire le service du jury d'expropriation. Évidemment, un pareil choix peut difficilement être éclairé.

Cependant, pour pouvoir remplir convenablement les fonctions de juré d'expropriation, il ne suffit pas d'être électeur et honnête homme. Il faut que les jurés aient le sentiment exact de leur mission. Il faut qu'ils sachent allier le sentiment de l'équité avec le désir de protéger les caisses publiques contre les prétentions exagérées des expropriés. Il faut aussi que le jury comprenne des personnes capables d'apprécier les faits qui leur sont soumis, et présentent des aptitudes diverses : « Des propriétaires, qui pourront évaluer les immeubles, des négociants et des industriels pour apprécier les industries ou les fonds de commerce ; des architectes, ingénieurs ou entrepreneurs, pour

juger les constructions et en dire l'état et la valeur, etc. En un mot, les jurés d'expropriation doivent être choisis avec le plus grand soin dans l'élite de la population. »

« Dans cet ordre d'idées, dit l'exposé des motifs, il nous a semblé que les conseils généraux choisiraient mieux les jurés d'expropriation, si un premier triage était fait par des personnes indépendantes connaissant bien leur arrondissement. C'est pour cela que nous proposons de décider que le conseil général fera sa désignation, pour chaque arrondissement, sur une liste préparatoire dressée par une commission spéciale de cinq membres, qui, par leur situation, sont à même de savoir quelles sont les personnes dignes et capables de remplir les fonctions honorables et délicates de juré d'expropriation. Nous faisons figurer dans cette commission :

« 1^o Le président du tribunal, ou un juge par lui délégué. C'est le représentant de l'élément judiciaire. Il connaît les principaux d'entre ses justiciables. De plus, par l'intermédiaire du parquet et des juges de paix, il peut se faire renseigner exactement. Il préside la commission, et il a voix prépondérante en cas de partage ;

« 2^o Deux conseillers d'arrondissement, désignés par le conseil. Ils représentent l'élément électif, et apportent à la commission les renseignements que leurs fréquentes relations avec leurs électeurs leur ont fournis ;

« 3° Un membre de la Chambre de commerce, ou, à défaut de Chambre de commerce, un membre du tribunal de commerce, ou, s'il n'y a pas de tribunal de commerce dans l'arrondissement, un patentable désigné par le tribunal civil. C'est le représentant de l'élément commercial. Il renseignera la commission sur le crédit et la réputation des négociants ou industriels notables qu'il y aura lieu de faire figurer dans la liste préparatoire ;

« 4° Un membre de la Chambre des notaires de l'arrondissement. Il pourra donner de précieuses indications sur la moralité et la situation de fortune des personnes à désigner.

« Nous pensons que la commission, composée comme il vient d'être dit, pourra dresser une liste préparatoire aussi bonne que possible. Cette liste préparatoire d'arrondissement, comprenant un nombre de noms double du nombre maximum de jurés pouvant figurer sur la liste définitive, sera soumise au conseil général, qui, par un choix nouveau, achèvera l'œuvre commencée. »

Le département de la Seine comprend les vingt arrondissements de Paris et les deux arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux. Il n'y a qu'un tribunal civil qui siège à Paris. Nous nous sommes vus dans la nécessité d'édicter des règles spéciales pour ce département, mais nous nous sommes efforcés de nous rapprocher le plus possible des dispositions adoptées pour les arrondissements des autres départements. Il existe entre les arrondissements du département de la

Seine de telles inégalités, quant à la population, qu'il nous a paru impossible de fixer, pour chacun de ses arrondissements, un nombre égal de noms devant figurer sur la liste préparatoire. En conséquence, afin d'arriver à une répartition équitable entre les citoyens, des charges qu'entraînent les fonctions de juré d'expropriation, nous avons donné au préfet de la Seine mission de fixer, après chaque dénombrement de la population, proportionnellement à la population de chaque arrondissement, le nombre de noms devant figurer sur la liste préparatoire de cet arrondissement. Les vingt-deux listes préparatoires du département devront, d'ailleurs, comprendre ensemble 1.200 noms.

Le conseil général fera son choix comme il le voudra parmi ces 1.200 noms, pour composer la liste annuelle unique du département.

La composition des commissions d'arrondissement a dû aussi subir quelques modifications indispensables.

Les arrondissements de Paris sont seulement municipaux, et n'ont pas de conseils d'arrondissement, il a donc fallu remplacer les deux membres du conseil d'arrondissement par d'autres personnes. On ne pouvait s'adresser aux conseillers municipaux de l'arrondissement, parce qu'ils sont en même temps conseillers généraux du département, et qu'il n'eût pas été rationnel de leur attribuer une double compétence en les chargeant à la fois de participer à la confection de la liste préparatoire et à celle de la liste définitive.

Dans ces conditions, on a été amené tout naturellement à prendre le maire et le juge de paix de l'arrondissement qui offrent toutes les garanties désirables.

La Chambre de commerce et la Chambre des notaires de Paris ayant chacune moins de vingt-deux membres, il n'a pas paru possible de leur imposer l'obligation de déléguer un de leurs membres dans chaque commission d'arrondissement. On leur laisse donc la faculté de choisir, en dehors de

leur sein, le patentable et le notaire devant faire partie de la commission de chaque arrondissement.

Sous le bénéfice de ces observations, le projet de loi contenait les dispositions suivantes, qui devaient remplacer l'article 29 actuel de la loi du 3 mai 1841.

Chaque année, le conseil général du département désigne pour chaque arrondissement, sur une liste préparatoire dressée à cet effet, trente-six personnes au moins et soixante-douze au plus, qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement, parmi lesquelles sont choisis les membres du jury spécial appelé, le cas échéant, à régler les indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le nombre des jurés d'un arrondissement peut, lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, être augmenté par décrets rendus en Conseil d'État, sans jamais excéder cent quarante-quatre.

Les conditions requises par le titre I de la loi du 21 novembre 1872 pour faire partie du jury criminel s'appliquent au jury d'expropriation. La liste annuelle demeure en vigueur jusqu'à son renouvellement.

La liste préparatoire comprend un nombre de noms double du nombre maximum des jurés pouvant figurer sur la liste définitive. Elle est dressée pour chaque arrondissement par une commission composée :

1° Du président du tribunal civil, ou d'un juge par lui délégué, président ;

2° De deux conseillers d'arrondissement ;

3° D'un membre de la Chambre de commerce, ou, s'il n'en existe pas dans l'arrondissement, d'un membre du tribunal de commerce, ou, à défaut d'un patentable désigné par le tribunal civil, et, dans les tribunaux qui comprennent plusieurs Chambres, par la première Chambre du tribunal civil. Si l'arrondissement est divisé entre plusieurs Chambres ou tribunaux de commerce, un arrêté du préfet désigne la

Chambre ou le tribunal qui doit fournir le membre de la commission ;

4° D'un membre de la Chambre des notaires.

Les conseillers d'arrondissement, le membre de la Chambre de commerce ou du tribunal de commerce ainsi que le membre de la Chambre des notaires sont nommés par l'assemblée dont ils font partie.

La commission ne peut délibérer valablement qu'au cas où quatre au moins de ses membres sont présents ; en cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le nombre des jurés est de six cents dans le département de la Seine, et de deux cents dans l'arrondissement de Lyon.

Les jurés du département de la Seine sont choisis par le conseil général sur les listes préparatoires dressées dans chacun des vingt arrondissements de Paris et des arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux.

Chaque liste préparatoire comprend un nombre de noms fixé après chaque dénombrement de population par le préfet de la Seine, proportionnellement à la population de l'arrondissement, et de telle façon que l'ensemble des noms figurant sur les listes préparatoires soit de 1.200.

Dans chaque arrondissement de Paris, la liste préparatoire est arrêtée par une commission composée :

1° Du président du tribunal de la Seine, ou d'un juge par lui délégué, président ;

2° Du maire de l'arrondissement ou d'un adjoint ;

3° Du juge de paix ou d'un suppléant ;

4° D'un patentable de l'arrondissement, désigné par la Chambre de commerce de Paris ;

5° D'un notaire désigné par la Chambre des notaires de Paris.

Dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis, la commission chargée d'arrêter la liste préparatoire comprend, outre les membres désignés aux n^{os} 1, 4 et 5 du présent para-

graphe, des membres du conseil d'arrondissement nommés par ce conseil.

Il convient de signaler, pour être complet, que, corrélativement à la modification ci-dessus indiquée, de l'article 29 de la loi du 3 mai 1841, le projet du gouvernement prévoyait une légère addition à l'article 47, qui serait devenu :

Les noms des jurés qui auront fait le service d'une session ne pourront être portés sur le tableau dressé par le conseil général pour l'année suivante, non plus que sur la liste préparatoire.

Cette addition s'imposait. Puisque le conseil général ne peut pas porter sur la liste annuelle les noms des jurés qui ont fait le service au cours de l'année précédente, il était nécessaire que ces noms fussent exclus également de la liste préparatoire.

Dans le rapport présenté en 1891 à la Chambre des députés au sujet du projet gouvernemental, qui avait été repris en 1890, M. Thévenet repoussait la proposition exposée ci-dessus, concernant le recrutement du jury d'expropriation. Il trouvait inutile de créer un nouveau rouage administratif, la commission préparatoire qui, bien que composée de personnes compétentes, serait obligée sans doute de se contenter le plus souvent des renseignements fournis par l'administration elle-même, et d'homologuer ses propositions. Il critiquait aussi la présence, dans cette commission, d'un membre de la Chambre des

notaires, ayant pour rôle principal de renseigner sur la situation de fortune des personnes à désigner ; n'était-ce pas admettre le principe d'un jury censitaire, alors que « les moins fortunés peuvent être de très honnêtes et très impartiaux jurés ».

La commission chargée de rapporter le projet de loi proposait, en conséquence, d'obliger simplement le conseil général à choisir les membres de la liste annuelle sur la liste du jury criminel, dressée en vertu de l'article 11 de la loi de 1872.

En outre, afin de ne donner lieu à aucune suspicion, l'établissement de la liste définitive aurait été opéré par la voie du sort.

La commission proposait le texte suivant :

ART. 29. — Chaque année le conseil général du département désigne, pour chaque arrondissement, sur la liste du jury criminel, dressée en vertu de l'article 11 de la loi du 21 novembre 1872, trente-six personnes au moins et soixante-douze au plus, qui ont leur domicile réel dans l'arrondissement, parmi lesquelles sont tirés au sort les membres du jury spécial appelé, le cas échéant, à régler les indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique.

ART. 30. — Toutes les fois qu'il y a lieu de recourir à un jury spécial, la première Chambre de la Cour d'appel dans les départements, qui sont le siège d'une Cour d'appel, et, dans les autres départements, la première Chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire tire au sort, en Chambre du conseil, sur la liste dressée en vertu de l'article précédent pour l'arrondissement dans lequel ont lieu les expropriations, et après avoir préalablement éliminé les personnes ci-après désignées, seize personnes qui formeront le jury spécial,

chargé de fixer définitivement le montant de l'indemnité, et en outre, quatre jurés supplémentaires...

Au contraire, M. Bepmale, dans la proposition qu'il a déposée en 1895 à la Chambre des députés, admettait pour le recrutement du jury les conditions contenues dans le projet gouvernemental de 1888-1890. Il proposait seulement, comme modification, l'adjonction à la commission préparatoire chargée de présenter au conseil général les listes de jurés, d'un maire par canton, qui devait être élu par les maires des diverses communes du canton réunis à cet effet. Pour les cantons exclusivement urbains, le maire aurait été remplacé par des délégués du conseil municipal de la commune, élus par ce conseil, en nombre égal au nombre de cantons compris dans la commune.

Le projet soumis par le ministère de l'Intérieur à la commission interministérielle instituée en 1911 pour étudier les réformes à apporter à la législation sur l'expropriation, tendait à fondre les listes d'arrondissement en une liste unique par département. A cet effet, l'article 29 de la loi du 3 mai 1841 devait être libellé comme il suit :

Chaque année, le conseil général dresse, par arrondissement de sous-préfecture, une liste de personnes choisies parmi les électeurs ayant leur domicile réel dans l'arrondissement, et remplissant les conditions requises pour faire partie du jury criminel.

Le nombre des personnes inscrites sur ces listes est de :

Soixante-quinze pour les arrondissements de 100.000 habitants ;

Cent pour les arrondissements de plus de 100.000 et de moins de 300.000 habitants ;

Deux cents pour les arrondissements de plus de 300.000 habitants et 900 pour le département de la Seine.

Les listes d'arrondissement ainsi dressées sont réunies par département en une liste unique, sur laquelle sont choisis les membres du jury spécial, appelé, le cas échéant, à régler les indemnités dues par suite d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le jury, qui, d'après le projet de la commission, ne devait comprendre que six membres, ne pouvait compter plus de deux jurés de l'arrondissement de la situation des immeubles expropriés.

Le gouvernement n'a pas fait sienne cette proposition dans le projet de loi qu'il a déposé le 21 novembre 1911.

A notre sens, le mode de recrutement actuel des jurés d'expropriation laisse beaucoup à désirer. Il faut, pour pouvoir apprécier convenablement les dommages causés aux intéressés par une expropriation, des connaissances techniques générales, une pratique des affaires, une connaissance spéciale de la valeur des terres et des bâtiments dans la localité, que ne possède pas nécessairement le premier électeur venu. Ce ne sont pas non plus les braves citoyens inscrits sur la liste du jury criminel, et qui, ainsi que le prouve l'expérience, se laissent si facilement

impressionner par l'éloquence des grands avocats d'assises, qui seraient plus aptes à exercer les délicates fonctions de juré d'expropriation. Il paraît indispensable que le jury comprenne des personnes spécialement et techniquement compétentes : propriétaires fonciers, commerçants, industriels, architectes, ingénieurs. Le mode de recrutement envisagé dans le projet gouvernemental de 1888-1890 permettrait peut-être d'atteindre ce résultat, la liste établie par la commission préparatoire contiendrait très vraisemblablement les noms des personnes les plus aptes à constituer le jury d'expropriation. Cependant, pour notre part, nous ne souscrivons pas à la réforme qui avait été proposée : elle nous paraît, comme l'a montré le rapporteur, entraîner trop de complications, en faisant intervenir, dans une procédure déjà longue un organisme de plus.

Il nous paraît qu'il conviendrait d'exiger que le jury comprenne des personnes appartenant à certaines professions ou catégories spéciales. Des propriétaires fonciers lui apporteraient la connaissance qu'ils ont, par expérience, de la valeur des immeubles, de leur loyer ou de leur fermage, de leurs revenus. Un commerçant éclairerait le jury sur la valeur des fonds de commerce. Un architecte le renseignerait sur le coût des constructions, sur leur état de conservation ou de vétusté. Un ingénieur pourrait rendre les mêmes services pour les installations industrielles.

La liste annuelle, dressée par le conseil général, devrait donc, à notre sens, comprendre seulement des électeurs inscrits au rôle des contributions foncières ou des patentes.

Nous adopterons volontiers le mode d'établissement de la liste qui avait été proposé par la commission ministérielle de 1911. Les personnes appelées à faire partie du jury seraient recrutées par arrondissement, mais une liste générale serait dressée par département.

La réduction du nombre des membres du jury à six, nous paraît être une excellente mesure. Les débats seraient moins confus, les responsabilités mieux déterminées avec un nombre moins élevé de membres. D'ailleurs, le petit jury d'expropriation, qui fonctionne en matière de voirie vicinale, et qui donne toute satisfaction ne comprend que quatre jurés.

Il nous paraît qu'il devrait être stipulé que, sur les six membres, il y aurait au moins deux propriétaires fonciers, un commerçant ou industriel, un architecte et un ingénieur. Pour arriver à cette composition, tout en maintenant un droit de récusation au profit des deux parties, des combinaisons diverses pourraient être envisagées. En voici une qui nous semble assez simple. La liste de session, arrêtée par la Cour d'appel ou le tribunal civil, contiendrait dix jurés et cinq jurés supplémentaires. Les dix jurés seraient :

quatre propriétaires fonciers, deux commerçants ou industriels, deux architectes, deux ingénieurs. Les cinq jurés supplémentaires seraient : deux propriétaires fonciers, un commerçant ou industriel, un architecte, un ingénieur. L'administration et les intéressés seraient admis à exercer chacun une récusation péremptoire. Le magistrat directeur appellerait d'abord les noms des propriétaires fonciers, et s'arrêterait dès que deux auraient été agréés. Puis, ce seraient les commerçants : dès qu'un nom aurait été appelé sans objection, il serait passé à la série suivante, comprenant les architectes, et ainsi de suite. Au cas où les deux récusations porteraient en même temps sur les commerçants ou sur les architectes, ou sur les ingénieurs, il serait fait appel au juré supplémentaire de la même catégorie. On obtiendrait ainsi cinq jurés. Il serait tiré au sort entre les noms restants pour désigner le sixième.

Le projet de la commission interministérielle de 1911 tendait à limiter le nombre des jurés résidant dans l'arrondissement de la situation des biens. Cette restriction nous paraît de nature à entraîner des complications hors de proportion avec les avantages qu'elle pourrait apporter. Si le principe de la liste générale par département était admis, il semble bien qu'on pourrait s'en remettre à la sagesse de la Cour d'appel ou du tribunal civil du soin de choisir les membres de la liste de session dans divers arrondis-

sements. S'il paraît utile que le jury contienne des membres ne résidant pas dans l'arrondissement de la situation des biens, il peut être bon aussi qu'il y figure des membres résidant dans cet arrondissement. Les premiers se montreront peut-être plus impartiaux, ayant des liens d'intérêts moins étroits avec les expropriés; mais les seconds apporteront au jury la connaissance spéciale qu'ils ont de la valeur des immeubles dans l'arrondissement.

Certains auteurs de propositions auraient voulu modifier la composition du jury, en y introduisant des conseillers généraux.

Ainsi, dans l'exposé des motifs de la proposition qu'ils ont déposée sur le bureau de la Chambre, le 8 juin 1886, MM. Michelin, Planteau, Hude et Briallou, députés, laissaient entendre que la meilleure solution, qui pourrait être apportée à la question du jury, aurait sans doute consisté à en modifier la composition même. La loi du 3 mai 1841 ne place dans le jury que des citoyens représentant plus spécialement les intérêts des particuliers. Ils suggéraient d'adjoindre à ces citoyens des conseillers généraux, qui représenteraient plus spécialement dans le jury l'intérêt général des contribuables.

Il ne nous paraît pas, quant à nous, que cette introduction dans le jury d'un élément électif serait de nature à lui infuser des qualités nouvelles. Comme nous l'avons montré, ce qu'il faut au jury, ce sont

des compétences, des membres qui soient à même, par leur expérience, par leurs connaissances professionnelles, de se faire une idée exacte de la valeur des immeubles et des fonds de commerce et qui ne se laissent pas impressionner par des calculs chimériques, par des arguments sans fondement. Nous ne croyons pas que l'investiture donnée par l'élection à un conseiller général suffise à le pourvoir de cette expérience et de ces connaissances.

Cependant, nous reconnaissons volontiers que l'expérience, que les connaissances techniques, ne sont pas les seules qualités que l'on doive chercher à introduire dans le jury. Des propriétaires, des commerçants, voire des architectes ou des ingénieurs peuvent être tentés, même inconsciemment, de surévaluer les dommages causés par une expropriation. Il importe qu'il y ait, dans le jury, quelqu'un qui puisse guider leurs débats, les rappeler, lorsqu'il est nécessaire, à l'exacte appréciation des réalités, leur faire comprendre que l'expropriation, qui est faite dans l'intérêt général, et qui est une lourde charge pour les finances publiques, ne doit être pour personne un moyen d'enrichissement. La personne tout indiquée pour remplir ce rôle d'arbitre impartial est le magistrat directeur du jury. C'est par un respect exagéré de l'indépendance du jury, que la loi de 1841 lui a interdit l'entrée de la salle des délibérations. La loi de 1836 sur les chemins vicinaux

avait, au contraire, associé le magistrat directeur aux débats du jury, et cette collaboration a donné dans la pratique, les plus beaux résultats. Il importe d'adopter la même mesure pour le grand jury d'expropriation.

Cette réforme avait déjà été envisagée par M. Michelin dans l'exposé des motifs de la proposition de loi qu'il avait déposée en 1888. Mais ce député ne l'avait pas inscrite dans le texte de son projet, pour ne pas reculer l'adoption de réformes qu'il jugeait plus urgentes.

La proposition Bepmale de 1905, qui tendait à une révision complète de la loi de 1841, ouvrait au magistrat directeur l'accès de la salle des délibérations, mais ne lui permettait pas de prendre part au vote.

Le magistrat directeur assiste à la réunion, il a le droit de prendre part à la délibération.

La décision du jury fixe le montant des indemnités.

Le magistrat directeur quitte la salle des délibérations avant qu'il ne soit procédé au vote.

C'était une réforme incomplète.

La mesure prévue dans le projet gouvernemental de 1911 va plus loin. L'exposé des motifs la justifie ainsi.

D'après la loi de 1841, le juge commis par le tribunal n'est chargé que de diriger les opérations du jury, il ne prend

pas part à la délibération, qui a lieu sous la présidence d'un des jurés désigné par ses collègues.

D'après la loi du 21 mai 1836 sur le jury vicinal, le juge commis préside le jury, et a voix délibérative en cas de partage.

Il nous a paru qu'il ne pouvait y avoir que des avantages à étendre à toutes les expropriations une règle qui n'a produit que de bons résultats en matière vicinale. Donner au magistrat directeur la présidence du jury, comme l'indique la nouvelle rédaction proposée par l'article 35 de la loi de 1841, c'est donner à l'expropriant comme à l'exproprié, une nouvelle garantie. Les probabilités, pour que la décision du jury soit équitable et le chiffre des indemnités correctement fixé, ne peuvent qu'être augmentées par la présence, dans la salle des délibérations, d'un magistrat qui ne manquera pas d'y apporter, avec l'habitude de diriger les débats, le concours de ses connaissances juridiques et l'appoint de son impartialité.

L'Alsace-Lorraine, qui a réalisé cette réforme par la loi du 20 juin 1887, en a recueilli les meilleurs effets.

Sous le bénéfice de ces observations, l'article 2 du projet gouvernemental propose de remplacer l'article 38 de la loi du 3 mai 1841 par les dispositions suivantes :

La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury.

Les jurés se retirent immédiatement dans leur Chambre pour délibérer, sans déssemparer, sous la présidence du magistrat directeur.

La décision du jury fixe le montant de l'indemnité; elle est prise à la majorité des voix.

En cas de partage, la voix du magistrat directeur, président du jury, est prépondérante.

Nous ne pouvons qu'approuver complètement les dispositions portées dans cet article.

Dans son rapport, présenté à la Chambre des députés au nom de la Commission de la réforme judiciaire, M. Escudier apprécie ainsi la réforme proposée par le gouvernement :

L'extension du rôle du magistrat réalisée par le projet laisse intacte l'omnipotence du jury. Il convient, en effet, que, par une juste application du principe de self government, le jury, émanation des citoyens, détermine librement le montant des indemnités à allouer. Nous ne saurions approuver aucune restriction, directe ou indirecte, des pouvoirs des représentants des propriétaires. Mais nous estimons précisément que l'intervention du juge ne diminuera en rien les prérogatives du jury.

Le juge n'est-il pas, par définition, le défenseur de la propriété ? Le projet ne lui accorde, d'ailleurs, qu'une voix, alors que le jury compte au moins neuf membres (1). Cependant, le juge apportera dans le délibéré son autorité de magistrat, et le secours de sa science juridique. C'est ainsi qu'il attirera l'attention du jury sur l'esprit et la portée de la loi. Sa présence constituera une garantie supplémentaire pour l'exproprié. L'indiscutable honorabilité d'un représentant de l'ordre judiciaire, qui est parfaitement indépendant, et qui ne représente ni l'administration, ni les propriétaires, préviendra tout soupçon possible de fraude. Enfin, le juge

1. Pour notre part, nous voudrions que le jury soit réduit, et nous estimons que l'influence proportionnelle plus forte donnée à la voix du magistrat directeur n'aurait que des avantages.

assurera l'exacte observation des lois et règlements, et son intervention réduira sensiblement le nombre des recours intentés à la suite d'expropriation.

SECTION III

Les modifications proposées dans le fonctionnement du jury.

Une proposition visait à modifier complètement le fonctionnement du jury.

Cette proposition, déposée par M. Cernesson, député, sur le bureau de la Chambre, le 17 mai 1888, tendait à assimiler, dans la mesure du possible, le fonctionnement du jury d'expropriation au fonctionnement du jury criminel. L'auteur appuyait sa proposition sur les raisons suivantes :

Le jury ne paraît pas avoir actuellement des moyens suffisants d'information. Placés entre l'offre de l'expropriant et la demande de l'exproprié, défendues toutes deux avec une grande habileté et quelquefois avec une ardeur qui n'a d'égale que la bonne foi des défenseurs, les jurés, en rentrant dans la chambre du conseil, sont obligés de se livrer à des calculs ardues et à un travail très complexe, auquel ils sont loin d'être préparés par les discussions contradictoires qu'ils ont entendues.

Si on compare le fonctionnement du jury d'expropriation à celui du jury criminel, on voit que la loi a été bien plus prévoyante à l'égard de ce dernier. On ne pose plus, en effet, aux jurés d'assises que des questions nettement définies, auxquelles ils n'ont à répondre que par oui ou par

non. Pour le jury d'expropriation, nous l'avons déjà dit, les questions soumises à leur délibération sont complexes. S'il se trouve parmi eux un homme ayant quelque pratique des affaires, il refait les calculs à sa façon, reprend les arguments donnés par les avocats, et entraîne parfois le jury à fixer une allocation hors de proportion avec toute équité. La ville de Paris, en particulier, a subi les contre-coups de délibérations de jurys, qui se sont laissés aller à des entraînements, dont les résultats ont été désastreux pour les finances municipales. Plusieurs fois le Conseil municipal s'est demandé si, dans ces conditions, les travaux d'édilité, même les plus urgents, pourraient être continués. La modification de la loi, en ce qui concerne le fonctionnement du jury, ne s'impose pas moins pour les départements que pour Paris.

M. Cernesson proposait de remplacer le magistrat directeur du jury par une Cour des expropriations, composée, dans chaque département, par une désignation qui serait faite par le conseil général : 1° d'un conseiller général, président ; 2° de quatre conseillers généraux assesseurs ; 3° d'un greffier. Cette Cour aurait eu, d'abord, les attributions du magistrat directeur, et, en outre, elle aurait fonctionné comme la Cour d'assises au criminel.

Après le refus par les intéressés des offres qui leur ont été faites, l'administration les citerait devant la Cour des expropriations. Celle-ci convoquerait les parties pour recevoir, à nouveau, leurs offres et leurs demandes. Dans le cas où le désaccord persisterait, elle ordonnerait une expertise préalable par trois experts jurés qu'elle commettrait à cet effet ; ceux-ci

devraient déposer leur rapport dans un délai de vingt jours à partir de leur prestation de serment. Le rapport contiendrait le chiffre de l'évaluation de l'indemnité correspondant au dommage causé, compte étant tenu, s'il y a lieu, de la plus-value pouvant résulter des embellissements ou autres avantages procurés par l'opération. Les experts pourraient être récusés par les parties, dans un délai de trois jours à partir de leur désignation ; la Cour serait juge des motifs, et déciderait s'il y a lieu, ou non, d'admettre la récusation sollicitée. Les experts prêteraient serment devant le président de la Cour des expropriations.

Le rapport des experts serait déposé entre les mains du greffier, qui inviterait les parties à en prendre connaissance sans déplacement, et à faire connaître, dans un délai maximum de huit jours, si elles acceptent ou non l'évaluation des experts.

En cas d'acceptation par les deux parties, la Cour prononcerait un jugement de donné acte.

C'est seulement en cas de non acceptation qu'il y aurait lieu à la formation du jury. La désignation des jurés ne serait pas faite absolument comme le veut la loi de 1841. Une liste générale serait établie annuellement par le conseil général pour chaque arrondissement ; elle comprendrait un nombre de membres qui serait arrêté chaque année par le conseil général lui-même. Les membres devraient être pris sur des listes de présentation dressées

par les municipalités, et qui comprendraient un nombre de noms fixé par le conseil général, mais égal au moins au double du nombre des jurés à désigner.

Le jury siégerait comme il est dit dans la loi de 1841. Puis, les débats étant terminés, trois questions lui seraient posées :

1° L'évaluation des experts jurés est-elle exacte?

2° Si l'évaluation est inexacte, l'estimation de l'indemnité doit-elle être fixée au-dessus de l'évaluation des experts jurés ?

3° Si l'évaluation est inexacte, l'estimation de l'indemnité doit-elle être fixée au-dessous de l'évaluation des experts jurés ?

Le jury ne pourrait répondre que par oui ou par non sur chacune de ces trois questions, à la majorité des votants. Après une suspension de séance, la Cour fixerait le chiffre de l'indemnité, en se conformant aux indications données par le jury.

Cette proposition n'a guère, à notre avis, que le mérite de l'originalité. Elle introduit dans la procédure de l'expropriation une complexité, qui nous semble, pour le moins inutile. Elle double l'incompétence du jury par l'incompétence de magistrats électifs. Croit-on que ces deux incompétences superposées donneront plus de garanties qu'une seule ?

L'assimilation avec le jury criminel n'est, d'ailleurs, pas possible. En matière pénale, la tâche est

nettement divisée entre le jury et la Cour : le jury prononce sur la question de fait, la Cour applique la peine. Chaque organe a sa besogne spéciale, et cependant, même dans ces conditions, la division paraît à de bons esprits à la fois factice et critiquable. Pour la fixation de l'indemnité d'expropriation, il n'existe pas deux tâches différentes. Une seule question se pose, celle de la détermination de l'indemnité. Pourquoi, dès lors, faire collaborer à cette même tâche deux organes ?

M. Bepmale, dans la proposition de refonte complète de la loi du 3 mai 1841 qu'il a déposée en 1895, avait inséré, en ce qui concerne le fonctionnement du jury, un article 72 ainsi conçu :

La décision du jury est prise ainsi qu'il suit :

Chacun des jurés inscrit sur son bulletin le chiffre de l'indemnité qu'il veut accorder ; les sommes portées sur ces divers bulletins sont totalisées, et ce total, divisé par le nombre des jurés, forme le chiffre de l'indemnité.

Il est procédé à des scrutins différents pour chacune des indemnités.

Cette manière de procéder semble loin d'être préférable au vote majoritaire actuellement usité. L'indemnité serait une moyenne arbitraire entre des évaluations peut-être complètement excentriques. Pourquoi cette moyenne représenterait-elle la vérité ? Au contraire, avec l'obligation de réunir une majorité sur un certain chiffre, il est nécessaire de pro-

céder à des débats, à des calculs, et, au moins l'indemnité arrêtée est l'œuvre de pensées réfléchies, et non une moyenne de hasard.

SECTION IV

L'institution d'un appel des décisions du jury

En dehors du Parlement, une proposition qui paraît au premier abord assez séduisante, a été faite en 1879 par M. Toutain, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de Caen. Elle consistait à soumettre à appel la décision du jury d'expropriation. « Rien n'est plus dangereux, disait l'auteur de cette proposition originale, qu'une juridiction présentant ce double caractère d'être à la fois souveraine et improvisée... Si le jury d'expropriation est maintenu à cause de la grande popularité dont il jouit, nous croyons que ses décisions, au moins à partir d'un certain chiffre, devraient être susceptibles de revision par la voie de l'appel. »

L'exposé des motifs du projet de loi déposé en 1888 par le gouvernement jugeait comme il suit cette proposition :

L'appel soulève une question plus délicate. On peut dire que l'établissement du droit d'appeler des décisions du jury d'expropriation ne porterait aucune atteinte au principe fondamental de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

qu'il ne serait pas de nature à inquiéter la population, qu'il aurait l'avantage d'être conforme au droit commun de notre pays et de faire disparaître l'omnipotence du jury, que d'excellents esprits signalent comme constituant dans notre droit une anomalie et un danger.

Malgré la valeur de ces arguments, nous n'avons pas pensé qu'il y ait lieu d'admettre l'appel des décisions du jury d'expropriation.

L'appel, qui est de droit commun en France, sauf pour des affaires d'importance minime, est institué, non pas pour fournir au plaideur mécontent un moyen de courir une seconde fois la chance de réussir ou de succomber dans ses prétentions, mais bien pour donner au justiciable une garantie véritable et sérieuse. On veut qu'il puisse, s'il se croit mal jugé, demander à une juridiction supérieure de contrôler et de reviser la décision du juge du premier degré. En matière ordinaire, quand il s'agit d'une décision rendue par un tribunal de première instance, soumis aux règles du droit et devant motiver ses décisions, on conçoit à merveille que la juridiction d'appel, composée de magistrats anciens, expérimentés, réputés pour leur science du droit, puisse utilement peser les motifs du jugement qui lui est déféré, examiner à nouveau les pièces du dossier, chercher si les faits ont été ou non établis par des preuves, s'ils ont été sainement ou faussement appréciés, si le droit a été bien ou mal appliqué au fait, et, ensuite, confirmer ou infirmer, en connaissance de cause et avec motifs, le jugement dont il s'agit.

Il y a dans ce nouvel examen un contrôle efficace, une garantie sérieuse pour le justiciable qui, après la décision sur l'appel, n'a plus qu'à s'incliner devant l'autorité de la chose jugée. Mais, en matière d'expropriation, les choses sont toutes différentes, et il est malheureusement certain que le droit d'appeler d'une décision du jury d'expropriation ne saurait constituer pour les parties une garantie sérieuse. La raison en est que le jury d'expropriation, ne jugeant et ne

pouvant juger que sur des indications, des renseignements, des impressions de conscience, et, par conséquent, ne pouvant pas motiver ses décisions, une juridiction supérieure n'aurait aucune base de vérification et de contrôle, aucun moyen de découvrir si le jury a bien ou mal jugé.

Cette juridiction supérieure, quelle qu'elle fût, ne pourrait donc que juger à nouveau et substituer son impression à celle du jury. Rien ne prouve, d'ailleurs, que cette impression serait plus raisonnable et plus vraie que celle du jury. Il y a même lieu de penser qu'elle le serait moins, la juridiction supérieure, nécessairement plus éloignée du théâtre des opérations, devant être moins apte à apprécier la valeur des choses que les jurés, pris dans l'arrondissement où les expropriations ont été faites.

De plus, outre que l'appel, qui est suspensif, retarderait considérablement le règlement définitif des indemnités et par conséquent l'exécution des travaux, et augmenterait les frais, on ne voit pas à quelle juridiction on pourrait confier le soin de le juger. Il serait bien difficile d'établir un haut jury d'expropriation, juge d'appel, et de le composer de telle sorte qu'il valût réellement mieux que le jury d'expropriation.

Confier le droit de juger les appels des décisions du jury à la Cour d'appel serait plus simple, mais la Cour n'aurait aucune base sérieuse d'appréciation de la décision attaquée. Elle devrait juger à nouveau ; pour cela, il lui faudrait nécessairement avoir recours à des expertises longues et coûteuses, et elle serait fatalement conduite à s'approprier l'opinion d'experts, qui, assurément, ne présenteraient pas aux parties d'aussi sérieuses garanties que celles que leur offrait le jury d'expropriation.

En outre, si l'appel devant la Cour était admis, le service de la justice ordinaire serait fort troublé, car il est certain que l'administration appellerait de presque toutes les décisions importantes, que les expropriés appelleraient de

leur côté, et qu'il se produirait un encombrement d'affaires d'expropriation qui forcerait la Cour à abandonner pendant un temps plus ou moins long les affaires ordinaires.

Des modifications de procédure, qui devraient nécessairement être contenues dans la loi établissant l'appel ne pourraient, quelles qu'elles fussent, ni remédier à l'encombrement, ni triompher des lenteurs et des retards.

On ne saurait, d'ailleurs, songer à permettre aux Cours de créer, au besoin, pour juger les appels d'expropriation, une sorte de Chambre spéciale et temporaire, parce qu'il faudrait pour cela détacher de leur service habituel au moins cinq magistrats, ce qui, vu les réductions apportées au personnel des Cours par la loi du 30 août 1883, serait presque toujours impossible.

Ces raisons nous paraissent suffisantes pour repousser toute idée d'appel possible de la décision du jury. Il nous semble pour le moins illogique d'admettre au premier degré la compétence de jurés pris parmi les administrés, et de faire reviser, au second degré, leur décision par un tribunal constitué de l'ordre judiciaire. Si le tribunal civil était compétent en première instance, nous admettrions volontiers la possibilité d'un appel devant la Cour d'appel, quoique cette voie de recours soit de nature à retarder la procédure d'expropriation. Mais, dès que l'on écarte, pour des raisons que nous avons déjà exposées, la compétence du tribunal civil, il nous paraît qu'il convient de laisser le jury trancher souverainement les questions de fait.

SECTION V

Institution de nouvelles règles de procédure

Certaines propositions tendent à imposer au jury des procédures spéciales, de manière à renforcer les éléments d'appréciation dont il dispose, ou à limiter l'arbitraire de ses pouvoirs.

Tout d'abord, divers auteurs de propositions ont préconisé l'institution d'une expertise préalable au fonctionnement du jury.

Dans la proposition de loi, déposée sur le bureau de la Chambre le 8 juin 1886 par MM. Michelin, Plan-teau, Hude et Brialou, députés, cette expertise était prévue comme obligatoire. L'article premier de cette proposition était, en effet, conçu comme il suit :

ARTICLE PREMIER. — L'article 14 de la loi du 3 mai 1841 est ainsi complété :

Le jugement d'expropriation ordonnera une expertise contradictoire entre l'administration et les expropriés, dans le but de guider dans ses appréciations le jury chargé de fixer l'indemnité.

Cette disposition ne paraît pas avoir été suffisamment étudiée. Comme le fait très bien valoir l'exposé des motifs du projet déposé par le gouvernement en 1888, l'expertise ne doit avoir qu'un caractère facultatif. Il y a, à cela, deux motifs. En premier lieu,

certaines affaires d'expropriation sont si peu importantes qu'elles ne valent pas les frais d'une expertise, par exemple si, pour établir un chemin de fer ou une route, on doit prendre 2 mètres carrés d'un terrain en pleine campagne, on ne réunira pas des experts pour une indemnité qui ne peut être que de quelques francs au maximum. La formalité sera également inutile lorsqu'il s'agira de la fixation de l'indemnité d'éviction due à un locataire verbal, n'exerçant pas de commerce ou d'industrie. En second lieu, même pour des affaires importantes, il est des cas où l'expertise n'apprendrait rien d'utile au jury. « Supposons, par exemple, une maison à Paris, complètement louée. L'administration expropriante en connaît le revenu brut, et est d'accord sur ce point avec le propriétaire. Ce dernier atténue ses charges, l'administration les exagère quelque peu, mais l'écart entre les deux évaluations est minime, en sorte que le revenu net est déterminé à quelques centaines de francs près. Il ne s'agit donc en réalité que de savoir à quel taux on devra capitaliser le revenu, sera-ce 5 o/o (20 fois le revenu) ; sera-ce 4 o/o (25 fois le revenu) ? Le jury peut apprécier le taux de capitalisation d'après le quartier et d'après l'état de la maison, et, par conséquent, fixer l'indemnité sans expertise. »

Ce ne serait donc que dans les affaires difficiles et importantes que l'expertise pourrait offrir quelque

utilité. Il faut supposer qu'un écart considérable existe entre l'offre de l'administration et la demande du propriétaire ; que rien ne semble justifier le taux de cette demande, par exemple, qu'il s'agisse d'un commerce ou d'une industrie sans comptabilité claire et sans inventaires réguliers. L'expertise pourrait encore être utile à Paris, si un terrain n'était pas couvert de constructions à toute hauteur, et s'il fallait, par conséquent, dans l'évaluation de la valeur de l'immeuble, tenir compte non seulement du revenu net, mais encore de sa valeur intrinsèque. Enfin, l'administration pourrait encore demander l'expertise si l'intéressé n'avait pas répondu à son offre dans le délai fixé et si elle craignait qu'il ne présente, au dernier moment, devant le jury, une demande exagérée, étayée de documents suspects ; l'expertise, dans ce cas, constituerait une garantie pour l'administration, et elle pourrait même aboutir à abaisser les prétentions secrètes de l'exproprié et l'amener à transaction.

L'expertise devant être facultative, les parties ne pourraient être admises à la provoquer qu'après l'expiration du délai qui est imparti par la loi aux intéressés pour répondre aux offres que doit leur faire l'administration. Il faut, évidemment, avant d'en venir à cette mesure, qui ouvre en quelque sorte les hostilités, que les parties soient exactement renseignées sur leurs prétentions respectives. Le projet

de loi déposé par le gouvernement en 1888 donne à l'administration et aux intéressés, pour provoquer l'expertise, un délai de quinzaine, commençant à courir à partir de l'expiration du délai imparti aux intéressés pour répondre aux offres de l'administration.

Ce projet réglait les conditions de l'expertise dans l'article suivant, qui devait remplacer l'article 28 de la loi du 3 mai 1841.

Si les offres de l'administration ne sont pas acceptées dans les délais prescrits par les articles 24 et 27 de la loi du 3 mai 1841, l'administration et les propriétaires ou intéressés non acceptants pourront, dans un délai de quinzaine, provoquer, au moyen d'une citation devant le président du tribunal statuant en référé, une expertise à l'effet d'évaluer l'indemnité. Cette expertise sera faite par un ou trois experts désignés d'un commun accord par les parties, ou, à défaut d'accord, nommés d'office par le président.

L'ordonnance, exécutoire sur minute et avant enregistrement, fixera le jour le plus prochain pour le commencement des opérations dans les quarante-huit heures de sa date ; elle sera signifiée par huissier commis aux experts, qui seront dispensés du serment.

Si un expert n'accepte pas sa nomination, ou ne se présente pas au jour fixé pour le commencement des opérations, il sera pourvu à son remplacement de la manière ci dessus indiquée. Les récusations proposées seront jugées dans les cinq jours par le président du tribunal statuant au référé, son ordonnance ne pourra être attaquée ni par opposition, ni par appel.

Les experts, après avoir entendu les parties, déposeront leur rapport sommaire au greffe du tribunal. Ce dépôt devra

être effectué dans le mois qui suivra le jour fixé pour le commencement des opérations, faute de quoi les experts pourront être condamnés à tous les frais frustratoires, et même aux dommages-intérêts, s'il y échet. En cas de retard de plus de quinze jours dans le dépôt du rapport, il pourra être procédé au remplacement des experts, comme ci-dessus. Chacune des parties pourra se faire délivrer copie du rapport qui ne sera pas signifié.

Il ne sera pas admis en taxe d'autres actes de procédure que ceux ci-dessus indiqués. Les frais d'expertise et les honoraires des experts entreront dans les dépens et seront soumis aux dispositions de l'article 40 de la présente loi. Après expiration du délai de quinzaine accordé aux parties pour demander l'expertise, ou après le dépôt du rapport, si l'expertise est demandée, l'administration citera devant le jury, qui aura été convoqué à cet effet, les propriétaires et tous les autres intéressés, qui auront été désignés ou qui seront intervenus, pour qu'il soit procédé au règlement des indemnités de la manière indiquée au chapitre suivant. La citation contiendra l'énonciation des offres qui auront été refusées.

Les dispositions de cet article nous paraissent en général assez bien conçues. Il convient que l'expertise soit judiciaire, non pas seulement, comme le dit l'exposé des motifs, afin d'inspirer plus de confiance aux parties et au jury, mais aussi parce que, dans son ensemble, toute la procédure de l'expropriation depuis le jugement de l'expropriation est judiciaire. Que la procédure soit sommaire et rapide, qu'elle soit organisée de manière à occasionner le moins de frais possible, il y a là une nécessité qu'il est impossible de méconnaître. Il ne faut pas, toute-

fois, que le souci de l'urgence aille jusqu'à affaiblir les garanties que l'on est en droit d'exiger de la décision des experts. Le projet attache à cette décision une grosse importance, puisqu'il espère qu'elle fera impression sur le jury et sera un élément influent de sa détermination. Il faut donc qu'elle bénéficie d'une autorité morale incontestable, et il nous paraît que, pour cette raison, il n'est pas possible, contrairement aux dispositions du projet, de dispenser les experts de la prestation du serment, en dépit du retard, peu considérable d'ailleurs, et des frais que cette formalité supplémentaire pourrait entraîner.

Les frais de l'expertise et les honoraires des experts, considérés comme des dépenses d'expropriation, seraient mis à la charge de la partie qui succombe, dans les conditions déterminées par l'article 40 de la loi du 3 mai 1841. Cette disposition est conforme aux règles déjà admises en ce qui concerne les dépens, et ne peut qu'être approuvée.

Le projet de loi du gouvernement prévoyait enfin une addition à l'article 37 de la loi du 3 mai 1841. Le magistrat directeur du jury devait mettre devant les yeux des jurés, en dehors des pièces déjà prescrites par cet article, le rapport des experts.

Une proposition de refonte complète de la loi de 1841, déposée en 1895 par M. Bepmale, député, proposait également l'institution d'une expertise obligatoire, et préalable à la délibération du jury. Mais, cette

expertise, il la plaçait au début de la procédure d'expropriation : il espérait ainsi éviter les spéculations, plus ou moins honnêtes, et les fraudes auxquelles donne lieu l'espérance d'une expropriation. « Aussitôt que l'État, qu'un département, qu'une commune aurait décidé l'expropriation d'un immeuble, il devrait être procédé, par deux experts choisis par les parties, auxquelles viendrait, en cas de désaccord, s'adjoindre un tiers expert nommé par le président du tribunal, à une expertise contradictoire. Un procès-verbal descriptif et estimatif serait dressé : descriptif, pour bien fixer dans une pièce authentique, dès le début de la poursuite, l'état matériel des lieux à exproprier ; estimatif, pour fixer dès cette heure, non la valeur de convention et d'affectation, mais la valeur vénale de l'immeuble.

« Pendant que se poursuivrait cette expertise, la procédure administrative suivrait son cours normal jusqu'au moment où l'on comparaitrait devant le jury...

« Le jury, lorsqu'il s'agira du propriétaire, au lieu de fixer une indemnité unique, en fixera deux : la première pour la valeur vénale, qui ne pourra dépasser l'estimation faite par les experts, dont il a été parlé plus haut, majorée de 10 o/o ; la seconde, pour dépossession, et pour l'évaluation de laquelle aucune limite ne serait fixée. »

L'idée de placer l'expertise au début de la procé-

dure d'expropriation est inacceptable. Il n'est pas possible de fixer le montant de l'indemnité d'expropriation à la valeur qu'avait l'immeuble au début de la procédure. Un pareil procédé serait contraire à toute la construction juridique de l'opération d'expropriation. Le propriétaire n'est dépossédé que le jour où le jugement est rendu. Jusque-là, il reste investi de son droit de propriété, avec tous les avantages qui en découlent. On pourrait admettre qu'il soit frappé d'une servitude d'utilité publique, qui lui interdirait d'apporter aucune amélioration dans son immeuble jusqu'à ce que l'expropriation soit prononcée. La situation serait analogue à celle où se trouve placé le propriétaire d'un immeuble bâti, touché par le plan d'alignement. Mais il faut remarquer que les propriétaires atteints par un plan d'alignement peuvent contraindre l'administration à prendre un parti, en lui demandant l'alignement individuel. Au contraire, les particuliers n'ont pas de moyen de contraindre l'administration à les exproprier. Ce n'est qu'une fois que l'arrêté de cessibilité a été pris, et si, dans l'année, l'administration n'a pas agi, que les intéressés peuvent saisir le tribunal. Mais il dépend de l'administration de ne pas prendre l'arrêté de cessibilité, ou de le rapporter s'il a été pris. Conçoit-on qu'on puisse faire indéfiniment peser sur les propriétaires une servitude aussi lourde que l'interdiction de faire aucun travail dans leurs immeubles?

Reste à savoir si, d'une manière générale, l'expertise serait de nature à apporter au jury un élément sérieux d'appréciation. Nous avouons avoir des doutes à cet égard. Ils sont d'ailleurs fondés sur l'expérience. Lorsque le soin de fixer le montant de l'indemnité appartenait au tribunal civil, celui-ci s'en rapportait aux évaluations des experts, or, il a été reconnu que ces évaluations étaient toujours exagérées. C'est même pour cette raison que le jury d'expropriation a été créé. Et ce serait maintenant à ce jury qu'on voudrait apporter l'assistance des experts qu'il a remplacés !

Nous ne concevons, dans tous les cas, l'expertise qu'à titre facultatif, de la part soit de l'administration, soit des intéressés, et, en outre, comme ne s'imposant pas au jury. Nous ne saurions approuver, dans ces conditions, la disposition suivante de la proposition de loi de MM. Michelin et autres, complétant l'article 48 de la loi du 3 mai 1841.

L'indemnité allouée par le jury au propriétaire ne pourra, en aucun cas, excéder le maximum du revenu net de l'immeuble, constaté par l'expertise et multiplié par vingt. Ce maximum ne pourra pas être dépassé dans le cas où la propriété serait démembrée, et l'indemnité sera répartie par le jury entre le propriétaire, d'une part, et l'usufruitier, l'usager, celui qui a un droit d'habitation ou une servitude d'autre part, en tenant compte de l'étendue et de l'importance du droit de chacun des intéressés. En cas de bail écrit, l'indemnité due aux locataires est fixée de la manière suivante :

« Si la durée du bail est inférieure à trente années, l'indemnité ne pourra excéder le prix de trois années de loyer et le chiffre d'une année d'affaires, constatés par l'expertise prescrite par l'article 14. Si le bail dépasse trente années, l'indemnité ne pourra pas excéder le prix de six années de loyer et le chiffre de deux années d'affaires, également constatés par l'expertise. »

Une semblable détermination des bases légales de tarification risque de léser, dans certains cas, les expropriés. C'est ce que fait valoir l'exposé des motifs du projet de loi gouvernemental de 1888-1890. « Il y a un grand nombre de maisons qui ne rapportent que 4 o/o, et qui, dès lors, valent vingt-cinq fois leur revenu. Avec le tarif du projet, le propriétaire d'une maison semblable ne toucherait que vingt fois le revenu, il serait lésé d'un cinquième de son capital. Les terres en culture ne rapportent souvent que 2,5 o/o de leur valeur. Avec le tarif dont il s'agit, la lésion serait, pour l'exproprié, de moitié du capital. Même raisonnement pour les fonds de commerce. Il en est que l'expropriation détruit absolument ; il faut payer, pour être juste, la valeur du fonds, c'est-à-dire une indemnité infiniment supérieure à celle du tarif proposé. Quant au locataire verbal, lui refuser toute indemnité est une injustice. Il a droit à une indemnité comme les autres ; mais, comme il courrait le risque d'être congédié par le propriétaire de l'immeuble, son indemnité doit en

général être modique. Ces exemples montrent que l'établissement d'un tarif maximum est irréalisable.»

L'expertise ne serait pas le seul élément susceptible de guider le jury dans la tâche délicate de l'évaluation de l'indemnité.

La commission de la Chambre des députés, chargée de l'examen du projet de loi déposé par le gouvernement en 1890 proposait, dans son rapport, d'exiger des parties une communication préalable de toutes les pièces et documents qui n'auraient pas été soumis aux experts. Il peut arriver, en effet, qu'après l'expertise une des parties découvre un document important pouvant modifier l'évaluation de l'indemnité. Le jury devra le connaître, mais auparavant, il sera communiqué à l'adversaire. Le magistrat directeur s'opposerait au besoin à la lecture de la pièce produite sans communication préalable et ne la soumettrait pas au jury en délibération.

L'article 37 de la loi de 1841 aurait été modifié ainsi :

Le magistrat directeur met sous les yeux du jury.....

2° Les plans parcellaires et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. Ces pièces auront été préalablement déposées au greffe par les parties, et réciproquement communiquées trois jours au moins avant l'audience de la discussion.

En outre, à l'article 48, il aurait été ajouté le paragraphe suivant :

Toutefois, aucun document ne pourra lui être soumis (au jury), s'il n'a préalablement été communiqué comme il est dit ci-dessus.

Une pareille mesure, qui serait susceptible d'éviter les surprises d'audience, nous paraît devoir être approuvée. Les communications devant être faites dans des délais très rapides, la procédure ne s'en trouverait pas beaucoup rallongée. Nous regrettons qu'une mesure de ce genre ne figure pas dans le projet gouvernemental de 1911.

SECTION VI

Des mesures proposées pour éviter les fraudes et les tromperies

Un fait répréhensible et malheureusement fréquent, est la production, par les intéressés, devant le jury, de documents mensongers qui surprennent sa bonne foi. C'est, par exemple, un commerçant qui présente une offre avantageuse qu'il aurait reçue en vue de la cession de son fonds : cette offre, ou bien il l'a fabriquée de toutes pièces, ou il l'a fait établir par une personne complaisante. Souvent, des registres sont fabriqués, ou modifiés, en vue de faire croire à une

situation commerciale excellente et à de gros bénéfices, des factures fictives sont établies, pour laisser supposer de gros achats de marchandises ou de matières premières, ou enfin des certificats de complaisance indiquent des achats nombreux et un mouvement considérable d'affaires.

De pareils agissements peuvent être difficilement punis, en l'état actuel de nos lois pénales. Il n'est guère possible, en effet, de les faire entrer dans une des qualifications précises des crimes et délits prévus par le Code pénal. D'autre part, la preuve de ces faits ne peut plus être faite après que la décision du jury a été rendue et que les pièces produites ont été détruites, ou mises en lieu sûr. Les rares poursuites qui ont été intentées ont dû être abandonnées, en raison des difficultés de qualification et du défaut de preuve.

Le projet de loi, déposé en 1888 par le gouvernement proposait, dans le but de remédier à cette situation, d'assimiler la production de pièces mensongères devant le jury à l'escroquerie ou à la tentative d'escroquerie, et de donner au magistrat directeur le droit de saisir les pièces suspectes. L'addition suivante aurait été portée à l'article 48 de la loi du 3 mai 1841 :

Quiconque produira ou fera produire sciemment devant le jury des pièces altérées, supposées ou mensongères, sera puni des peines édictées par l'article 405 du Code pénal,

sans préjudice, en cas de faux, des peines plus graves édictées par ce Code. Les pièces suspectes seront saisies par le magistrat directeur du jury soit d'office, soit sur la demande d'une des parties. Elles seront signées par ce magistrat et par son greffier, et déposées au greffe du tribunal. Avis de la saisie sera donné, dans le plus bref délai, par le magistrat directeur du jury au procureur de la République.

La signature des pièces par le magistrat directeur et par le greffier est une précaution utile pour éviter toute contestation ultérieure sur l'identité des pièces et sur le fait matériel de leur production devant le jury. Leur dépôt au greffe du tribunal aurait pour effet de constituer le greffier séquestre des dites pièces, il s'en dessaisirait aux mains du juge d'instruction, s'il y a poursuite, et, dans le cas contraire, les remettrait aux parties intéressées.

La commission de la Chambre des députés, chargée de rapporter le projet gouvernemental, n'accepta pas intégralement ses propositions. Sans nier l'utilité qu'il y avait à réprimer les agissements de ceux qui essaient de tromper le jury, elle estimait qu'il ne fallait point pousser ce souci à l'extrême, et organiser une procédure qui serait inextricable.

« D'abord, disait le rapporteur, le magistrat directeur aurait une bien grave responsabilité, et qui ne paraîtrait guère compatible avec les fonctions que lui trace la loi de 1841. Saisir une pièce suspecte, faire œuvre de juge d'instruction, cela serait grave.

Il n'aurait souvent, pour s'éclairer, que les affirmations intéressées de l'adversaire, de celui qui aurait produit la pièce, et, s'il se trompait, dans sa précipitation, les conséquences de son erreur pourraient être incalculables.

« Et puis, que ferait le jury quand la pièce aurait été saisie ? Il ne pourrait évidemment pas statuer, car la fixation de l'indemnité dépendrait souvent de la valeur du document saisi. Attendrait-on la fin d'une procédure criminelle souvent longue ? et dans ce cas, que deviendraient les travaux d'utilité publique qu'il s'agissait d'exécuter ?

« Nous avons examiné alors s'il ne serait pas possible d'appliquer à ce cas les dispositions de l'article 39 de la loi de 1841, qui prévoit l'indemnité hypothétique, mais nous avons reconnu que les situations n'étaient pas les mêmes, et nous avons pensé qu'il ne fallait pas demander une décision, même hypothétique, à un jury impressionné par une procédure criminelle.

« Nous n'avons donc pas admis le droit de saisie par le magistrat directeur ; mais votre commission a jugé nécessaire de rendre applicable l'article 405 aux fraudes commises devant le jury. »

Dans ces conditions, la proposition du gouvernement était réduite ainsi qu'il suit :

« Quiconque produira ou fera produire des pièces altérées, supposées ou mensongères, pourra être

puni des peines édictées par l'article 405 du Code pénal, sans préjudice, en cas de faux des peines plus graves édictées par ce Code. »

Nous croyons volontiers que, réduite dans ces limites, la disposition proposée pourrait avoir quelque utilité, au moins à titre d'intimidation.

La commission interministérielle, instituée en 1910-1911, proposait une mesure analogue à celle contenue dans le projet gouvernemental de 1888, mais plus anodine :

« Toute pièce produite par une partie devant le jury pourra, sur la réquisition de l'autre partie ou d'office par le magistrat directeur du jury être retenue pour être ensuite, après avoir été visée *ne varietur*, annexée au procès-verbal des opérations du jury ».

Cette disposition compléterait parfaitement celle qui vient d'être rapportée ci-dessus.

Pour éviter de laisser surprendre la bonne foi du jury par des agents d'affaires peu consciencieux, le projet élaboré par la commission interministérielle de 1910-1911 contenait la disposition suivante :

Les propriétaires, fermiers, locataires ou autres ayants droit doivent être présents, ou représentés soit par un avocat inscrit à un barreau, soit par un avoué, soit par un tiers porteur d'un mandat dûment en forme et enregistré; lequel sera annexé au procès-verbal des opérations du jury. Ce mandat ne bénéficiera pas de l'exception prévue à l'article 58.

Est nulle et de nul effet toute convention entre les parties et leurs mandataires, ayant pour objet de régler les honoraires dus à ces derniers, lorsqu'elle a pour base le partage, à un titre quelconque, de l'indemnité allouée par le jury.

Il existe un peu partout des agences d'expropriation, qui sont à l'affût de toutes les opérations projetées, qui vont trouver les différents intéressés, et se font signer par eux des traités leur concédant une certaine portion de la différence entre l'indemnité et l'offre légale. L'intérêt de ces agences est donc de faire attribuer à leurs clients l'indemnité la plus élevée possible, et elles s'y efforcent par tous les moyens. En interdisant ces ententes, on ne les supprimera pas, sans doute, mais on évitera de provoquer des fraudes.

Malgré cette raison, la disposition n'a pas été insérée dans le projet gouvernemental. Nous ne nous en plairons pas. Elle eût apporté, il nous semble, une trop grande entrave à la liberté du commerce, et au droit qu'a chacun de confier à des personnes compétentes la défense de ses intérêts. Si on craint les manœuvres des agences, il est permis de prendre des mesures pour garantir le jury contre leurs effets fâcheux, et le meilleur remède est de composer le jury et d'organiser son fonctionnement de manière qu'il sache écarter de lui-même tous les documents, tous les calculs qui ne lui paraissent pas suffisamment établis.

SECTION VII

Des règles concernant le calcul de l'indemnité

Des règles sont imparties au jury pour la fixation des indemnités. Ainsi, il est admis que l'indemnité doit comprendre tout le préjudice causé, et, notamment, lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion d'un immeuble, non seulement la valeur du terrain pris, mais encore le dommage causé à la partie restante. Par contre, l'indemnité ne doit pas comprendre plus que le préjudice causé, et si l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au restant de la propriété, cette plus-value doit être prise en considération dans la détermination de l'indemnité.

D'un autre côté, bien que la loi ne le dise pas expressément, il faut poser, car c'est là un principe général de notre droit, que l'indemnité ne doit comprendre que la réparation du préjudice actuel et certain causé par l'expropriation. L'administration prend la moitié d'un terrain pour y faire passer une voie de chemin de fer. Le préjudice causé au propriétaire comprend deux éléments : 1° la valeur de la portion du terrain pris ; 2° la moins value causée à la partie restante, de ce seul fait qu'elle constitue une propriété plus petite. Le jury doit tenir compte de ces deux éléments. Mais supposons que le travail

public prévu soit la construction d'une voie en remblai, qui doit mettre la portion restante dans des conditions d'insalubrité. Voilà une nouvelle cause de moins value pour la propriété. Mais il y a là un dommage qui est purement éventuel et incertain ; il ne pourra être véritablement apprécié, que lorsque la voie aura été construite, et ce sera alors devant le conseil de préfecture, seul compétent pour connaître des dommages, même permanents, causés par l'exécution des travaux publics, que l'action en indemnité devra être portée.

L'expérience montre que le jury n'hésite pas à faire entrer en ligne de compte dans l'évaluation de l'indemnité ces dommages, même éventuels et incertains. Plusieurs fois ses décisions ont été annulées de ce chef par la Cour de cassation. Mais, le plus fréquemment, de pareils errements échappent à la censure de la Cour suprême. En effet, le jury n'est pas obligé de motiver ses décisions, il n'expose pas les divers éléments dont il a tenu compte pour fixer l'indemnité, et, dès lors, il est impossible de savoir s'il a tenu compte de toutes les considérations invoquées devant lui. Le plus fâcheux est qu'alors, une fois le travail effectué, le propriétaire peut se retourner devant le conseil de préfecture pour obtenir réparation du préjudice qui lui est causé par l'existence de l'ouvrage, en sorte qu'il peut être indemnisé deux fois pour le même fait.

Dans le but d'écarter la possibilité d'abus de ce genre, le projet gouvernemental de 1911 prévoit l'addition à l'article 38 de la loi du 3 mai 1841 de la disposition suivante :

L'indemnité d'expropriation ne doit comprendre que le dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction ; elle ne peut s'étendre au préjudice incertain et éventuel qui ne serait pas la conséquence directe de l'expropriation. Si, au cours des débats, il est donné acte à l'exproprié d'une demande qu'il considère comme visant un préjudice de cette nature, le jury doit statuer sur cette demande par une disposition distincte.

Cette mesure nous paraît très sage, et elle est suffisamment justifiée par les observations qui précèdent. Mais il eût, semble-t-il, fallu aller plus loin dans la voie où s'est engagé le gouvernement, ainsi d'ailleurs que la proposition en avait été faite lors des débats de la commission interministérielle. Un des membres de la commission suggéra d'imposer aux expropriés l'obligation de produire leur demande par écrit, et d'une façon détaillée, afin d'éviter la majoration des indemnités, comme le fit remarquer M. Bernier, si la demande était faite sous forme de conclusions écrites, précisant chaque chef d'indemnité, la décision pourrait être cassée, lorsque le jury n'aurait pas écarté expressément les chefs de dommages éventuels. Il fut objecté qu'il serait pratiquement impossible d'exiger des intéressés une

estimation précise de chaque chef d'indemnité, le propriétaire pourrait toujours se borner à donner par écrit le montant total de sa demande.

Il ne nous semble pas que ces objections soient irréfutables. A notre sens, le jury devrait être obligé de décomposer les éléments de l'indemnité dont il fixe le montant. Ces éléments pourraient être, par exemple, inscrits sous les chefs suivants :

1 ^o Valeur du terrain pris, tant de mètres à.....	
2 ^o Valeur des bâtiments dont la démolition est nécessaire.....	
3 ^o Dommages causés à la portion restante du fait de l'éviction.....	
Total.....	_____
4 ^o Déduire la plus-value immédiate et spéciale...	_____
Reste.....	

Nous verrons d'ailleurs, dans le chapitre suivant, que l'obligation imposée au jury de fixer un chiffre spécial pour le montant de la plus-value apportée aux propriétés par l'exécution de l'ouvrage public, est prévue dans la proposition de loi de M. Siegfried sur l'expropriation pour cause d'insalubrité. L'article 5 de cette proposition, tel qu'il a été adopté par la Chambre des députés, stipule que le jury doit fixer, par une délibération séparée, la somme qu'il y a lieu de déduire de l'indemnité, comme compensation de l'augmentation de valeur que sont susceptibles de recevoir du fait des travaux d'assainisse-

ment et d'amélioration du quartier les immeubles ou parties d'immeubles non compris dans le périmètre exproprié et restant en possession du propriétaire.

CHAPITRE V

RÈGLES SPÉCIALES PROPOSÉES CONCERNANT LA FIXATION DES INDEMNITÉS EN CAS D'EXPROPRIA- TION D'IMMEUBLES INSALUBRES

Dans la matière spéciale de l'expropriation pour cause d'insalubrité, la proposition de M. Siegfried, adoptée par la Chambre des députés avec quelques modifications, tend à établir des règles particulières qui seraient imposées au jury pour la fixation de l'indemnité. On veut éviter la surévaluation que les méthodes ordinaires d'appréciation pourraient conduire le jury à admettre pour les immeubles insalubres.

L'article 4 de la proposition de M. Siegfried portait, à cet effet, les dispositions suivantes :

Pour la fixation du chiffre des offres à faire au propriétaire, le préfet nomme trois experts, l'un sur la désignation du maire, le second sur la désignation du propriétaire de l'immeuble à exproprier, le troisième sur la désignation du président du tribunal civil, ce dernier étant pris parmi les membres du Conseil départemental d'hygiène.

Les experts ainsi nommés auront pour mission exclusive d'évaluer :

1° La valeur vénale actuelle de l'immeuble ;

2° Le montant de la dépense qu'entraînerait l'exécution des travaux nécessaires pour l'assainir ; la nature et l'importance de ces travaux sont, au préalable, déterminées suivant les formes prescrites par les articles 12 et suivants de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique.

3° La détermination de revenu pouvant en résulter.

Dans le cas où l'immeuble serait frappé d'interdiction totale, les experts devront évaluer le prix du terrain et des matériaux de la construction. Ils devront déposer leurs conclusions dans le délai d'un mois.

Cet article fut adopté par la Chambre, avec la seule modification suivante : à la fin du premier alinéa, les mots « ce dernier étant pris parmi les membres du Conseil départemental d'hygiène » ont été rayés. Suivant l'observation faite par M. Potié, il arrivera fréquemment que l'expert, désigné par le maire, soit lui-même pris parmi les membres du Conseil départemental d'hygiène, il serait excessif que deux experts sur trois appartenissent à ce Conseil. D'ailleurs, trouverait-on toujours dans cette assemblée des membres qualifiés pour apprécier la valeur des travaux de construction ? Mieux valait donc laisser au président du tribunal civil la liberté du choix, et c'est ce qu'a décidé la Chambre des députés.

L'article 5, adopté par la Chambre, est conçu ainsi :

Les règles suivantes sont observées dans la fixation des indemnités :

Le jury fixe l'indemnité par deux délibérations motivées. La première établit la valeur vénale de l'immeuble. La seconde établit la somme qu'il y a lieu d'en déduire pour tenir compte : 1^o de la dépense qu'occasionneraient les travaux nécessaires pour rendre l'immeuble salubre ; 2^o de l'augmentation de valeur que sont susceptibles de recevoir du fait des travaux d'assainissement et d'amélioration du quartier, les immeubles ou parties d'immeubles non compris dans le périmètre exproprié et restant en possession du propriétaire.

Dans le cas où l'immeuble à démolir n'aurait pu être rendu propre à l'habitation par des travaux d'amélioration ou des modifications partielles, le jury n'accorde l'indemnité que pour la valeur du sol et celle des matériaux de démolition.

L'indemnité à allouer au propriétaire d'un immeuble exproprié pour cause d'insalubrité ne comprendra jamais d'indemnité pour le fait de dépossession.

Ce texte contient, outre des modifications de forme, deux modifications de fond au texte proposé par M. Siegfried.

D'après l'auteur de la proposition, la somme à déduire de la valeur vénale de l'immeuble exproprié devait comprendre deux éléments : 1^o l'un tiré de la diminution du revenu qui résulterait de la réduction du nombre des locataires au chiffre que permettraient les règles de l'hygiène ; 2^o l'autre tiré de la dépense qu'occasionneraient les travaux nécessaires pour rendre l'immeuble salubre. Mais M. Chenal fit observer que la diminution de revenu à prévoir par suite de la réduction du nombre des locataires pourrait être assez délicate à fixer.

Le surpeuplement dont il aurait fallu tenir compte est celui qui est dû non au fait du locataire lui-même, mais à celui du propriétaire. Par exemple, un locataire emménage dans un logement qui est suffisant pour sa famille actuelle, si, ensuite, sa famille vient à augmenter, le surpeuplement n'est pas imputable au propriétaire. Mais voici, au contraire, qu'un propriétaire aménage en chambres, d'anciens cabinets noirs donnant sur un escalier, en perçant une fenêtre et une porte sur cet escalier : ici, l'abus est imputable au propriétaire lui-même. Cependant, il est assez malaisé d'établir, dans un texte, une distinction entre ces deux sortes de surpeuplement. Et puis, les experts, appelés à apprécier l'importance des travaux à exécuter pour rendre l'immeuble salubre, comprendront parmi ces travaux ceux qui sont nécessaires pour supprimer les logements malsains abusivement créés. Dans ces conditions, la Commission et la Chambre décidèrent de ne pas faire entrer en compte le premier des éléments envisagés par M. Siegfried.

D'autre part, l'alinéa 2 de l'article était primitivement rédigé ainsi :

Dans le cas où l'immeuble ne pourrait être rendu propre à l'habitation par des travaux d'amélioration ou des modifications partielles...

Mais M. Lefas fit remarquer que, sans pouvoir être rendu propre à l'habitation, l'immeuble pour-

rait parfois, sans inconvénient, au point de vue hygiénique, être affecté à un autre usage, par exemple servir de magasin, d'atelier ou d'écurie. Ne serait-il pas injuste dans ce cas de ne payer au propriétaire que la valeur du sol et des matériaux de démolitions. La collectivité réaliserait alors, du fait de l'expropriation, un bénéfice, puisque l'immeuble pourrait être immédiatement affecté par elle à un usage autre que l'habitation, et représenterait une valeur supérieure à celle des matériaux et du sol. Pour donner satisfaction à l'observation de M. Lefas, on voulut marquer dans le texte que le mode de calcul de l'indemnité, inscrit dans l'alinéa 2, ne s'appliquerait qu'au cas où l'immeuble, n'étant susceptible d'aucun usage, devrait nécessairement être démoli. Aussi la rédaction fut-elle modifiée ainsi par l'adjonction des mots : « à démolir ». « Dans le cas où l'immeuble à démolir ne pourrait être rendu propre à l'habitation... »

Malheureusement, avec les modifications apportées, la rédaction devient confuse. En réalité, le jury pourra avoir devant lui trois hypothèses :

1° L'immeuble peut, au moyen de travaux appropriés, être rendu propre à l'habitation. Dans ce cas, le jury doit déterminer plusieurs sommes : 1° la valeur vénale de l'immeuble : 2° la dépense qu'occasionneraient les travaux nécessaires pour rendre l'immeuble salubre : 3° l'augmentation de valeur que

les travaux pourraient procurer aux immeubles voisins du même propriétaire. Le total de ces deux dernières sommes devrait être déduit du montant de la première pour donner le chiffre de l'indemnité.

2° L'immeuble ne peut pas être rendu propre à l'habitation, mais, il pourrait, soit dans son état actuel, soit à la suite de travaux, être affecté à un autre usage : magasins, usine, écurie, etc... Dans ce cas le texte ne porte pas de disposition nette. Il semble qu'ici encore, le jury devrait fixer trois sommes :

a) La valeur vénale qu'aurait l'immeuble s'il était affecté non à l'habitation, mais à l'usage auquel il pourrait servir sans violation des règles d'hygiène ;

b) La dépense qu'occasionneraient les travaux nécessaires pour rendre l'immeuble salubre, en vue de l'objet auquel il pourrait être affecté ;

c) La plus-value que les travaux d'assainissement pourraient apporter aux immeubles voisins du même propriétaire.

Ces trois éléments seraient combinés de la même manière que dans la première hypothèse ;

3° Enfin l'immeuble ne peut être affecté à aucun usage. Sa démolition s'impose. Dans ce cas, le jury ne fixe qu'une seule indemnité, qui comprend la valeur du sol et des matériaux de démolition.

Ces règles, qui établissent des principes spéciaux à l'expropriation pour cause d'insalubrité, nous

paraissent parfaitement justifiées. Le droit de propriété n'est plus, aujourd'hui, ce droit absolu de jouir et de disposer des choses, que définissait notre Code civil. A tort ou à raison, la tendance de plus en plus accentuée est de le considérer comme une situation objective correspondant à une véritable fonction sociale. Le propriétaire ne peut donc pas user légitimement de sa chose pour empoisonner ou intoxiquer ses semblables. S'il entasse ses locataires dans des logements surpeuplés et malsains, il est en faute. Il ne doit pas lui être tenu compte du bénéfice exceptionnel que lui procure cette action fautive.

Des règles spéciales étant ainsi posées pour le cas d'opérations d'assainissement, il s'agissait d'établir le contact entre les cas où il serait fait application de la loi de 1841 et ceux où on aurait recours à la procédure nouvelle. L'article 6 du projet voté par la Chambre prévoit à cet effet deux hypothèses :

1^o Il y a des cas dans lesquels un immeuble, dont l'expropriation est poursuivie en vue de l'exécution d'un travail public serait soumis, pour l'évaluation de l'indemnité, aux règles posées par la législation spéciale à l'assainissement. Cela se produirait lorsque cet immeuble aurait fait l'objet d'un arrêté ordonnant des travaux ou prescrivant l'interdiction d'habiter, conformément aux dispositions des articles 12 et suivants de la loi du 15 février 1902 et que les délais impartis au propriétaire pour s'exécuter seraient

expirés au moment où interviendrait le jugement d'expropriation ;

2° Inversement, il se pourrait qu'un immeuble compris dans une opération d'assainissement fut évalué conformément aux règles générales posées par la loi du 3 mai 1841 :

Lorsque, dans un groupe d'immeubles ou un quartier exproprié en conformité des décisions de la présente loi, se trouvera compris un immeuble sur la valeur vénale duquel les experts désignés à l'article 4 de la dite loi auront admis qu'il n'y a pas de déduction à opérer pour cause d'assainissement, la fixation de l'indemnité par le jury aura lieu conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841.

Cette disposition, très équitable, n'était pas comprise dans la proposition de M. Siegfried. Elle a été ajoutée au texte, sur l'avis de la commission, à la suite d'un amendement déposé par M. Chenal.

Telle est la situation faite aux propriétaires d'immeubles expropriés pour cause d'assainissement. Quelle est celle des locataires ? M. Siegfried avait proposé, à leur sujet, la disposition suivante :

Les indemnités à allouer aux locataires seront fixées en tenant compte des dispositions de l'article 17 de la loi du 15 février 1902.

Nous avouons, d'ailleurs, ne pas très bien comprendre le sens de ce texte. En effet, l'article 17 de la loi de 1902 est ainsi conçu :

Lorsque, par suite de l'exécution de la présente loi, il y aura lieu à résiliation des baux, cette résiliation n'emportera, en faveur des locataires, aucuns dommages et intérêts.

La disposition se traduisait donc ainsi : les indemnités à payer aux locataires seront fixées en tenant compte des dispositions de l'article 17 de la loi de 1902, qui n'accorde, en pareil cas, aucune indemnité ! Il eût été beaucoup plus simple, à notre sens, de dire qu'aucune indemnité ne serait due aux locataires à raison de la résiliation de leurs baux. C'est d'ailleurs avec ce sens que la disposition de M. Siegfried fut interprétée dans les débats qui eurent lieu à la Chambre.

M. Lefas s'éleva contre cette règle, qu'il proposa de remplacer par la suivante :

Les indemnités à allouer aux locataires seront fixées à un trimestre de leur loyer, sans toutefois que cette indemnité puisse être inférieure à 30 francs, ni supérieure à 100 francs.

Cette somme ne sera pas susceptible d'opposition pour le paiement des loyers arriérés.

Le sous-secrétaire d'État de l'Intérieur se montra opposé à cet amendement, auquel il reprochait d'être en désharmonie avec la disposition de l'article 17 de la loi du 15 février 1902. Mais la commission l'acceptait. Le rapporteur fit valoir que les situations envisagées étaient absolument différentes dans les deux cas. Dans la loi de 1902, l'indemnité, s'il en était dû, incomberait au propriétaire, et non à la commune.

Au contraire, dans le cas visé par la proposition de loi, c'est la commune qui exproprie ; or, comme il peut y avoir dans les immeubles une population assez nombreuse qui se trouve obligée du jour au lendemain à déménager, il paraît légitime d'accorder une certaine assistance à cette population.

L'amendement de M. Lefas a été adopté par la Chambre des députés.

CONCLUSION

Parmi les divers projets et propositions que nous avons passés en revue au cours de cette étude, il en est deux également importants, qui subsistent aujourd'hui, et sont à l'étude devant le Parlement. L'un est le projet déposé par le gouvernement en 1911, et qui vise à étendre et à modifier sur certains points la loi de 1841, l'autre est la proposition de M. Siegfried, débattue déjà à la Chambre, qui pose des principes nouveaux en matière d'expropriation pour raison d'assainissement.

Nous avons analysé dans leurs diverses dispositions ces deux projets. Sauf quelques objections de détail, l'un et l'autre nous paraissent devoir être approuvés.

La règle de l'expropriation par zone est susceptible de donner un essor nouveau à l'exécution de grands ouvrages publics, ou de travaux d'assainissement et d'embellissement dans les villes. Il est utile que

l'expropriation puisse s'étendre aux terrains nécessaires pour la bonne exploitation des ouvrages projetés, ou à des terrains situés en dehors des alignements des opérations de voirie entreprises par les municipalités. La mainmise de l'administration sur les immeubles susceptibles d'acquérir, par le fait des travaux, une plus-value notable, est une mesure acceptable, si elle n'est posée que comme subsidiaire, ainsi que le veut l'amendement de M. de Ramel, adopté par la commission de la Chambre des députés.

Il est, d'autre part, une disposition qui mérite une approbation sans réserve : c'est celle qui ouvre au magistrat directeur la salle des délibérations du jury, et lui accorde voie prépondérante en cas de partage.

Enfin, la précision, que le projet propose d'apporter dans la détermination des éléments qui forment l'indemnité est une mesure susceptible de produire quelque utilité.

Nous regrettons seulement que le projet du gouvernement, justement hardi en ce qui concerne l'extension du domaine de l'expropriation, soit beaucoup plus timide dans les mesures relatives à la réforme du jury.

La présence du magistrat suffira-t-elle toujours à rappeler les jurés à une plus exacte appréciation des faits ?

Nous croyons, quant à nous, que cette mesure

aurait dû être combinée avec celles que nous avons indiquées au cours de cette étude, et qui tendent à améliorer le recrutement du jury, et à diminuer le nombre des jurés. De même, il aurait été des plus utile de contraindre le jury à décomposer en leurs divers éléments les indemnités qu'il accorde : sa décision devrait, de la sorte, être mieux motivée, et elle échapperait moins facilement au contrôle de la Cour de cassation.

En ce qui concerne l'expropriation par mesure d'assainissement, la proposition de M. Siegfried s'appuie sur des considérations très justifiées et vise un but très noble et très humain. Peut-être, dans son zèle pour l'hygiène, ne tenait-elle pas un compte suffisant des garanties que mérite toujours le droit de propriété. Mais les amendements qui lui ont été apportés au cours de sa discussion devant la Chambre l'ont, à ce point de vue, notablement améliorée.

Il est, toutefois, permis de regretter que le Parlement n'ait pas cru devoir mettre plus d'unité dans l'étude des réformes à apporter à la législation sur l'expropriation. Déjà une réforme partielle, et toute spéciale, a été introduite par la loi du 10 avril 1912, qui a modifié le décret-loi du 26 mars 1852. Avec les deux projets actuellement en cours d'étude, cela fait trois séries distinctes de mesures concernant la même matière, et étudiées par des commissions différentes, sans préoccupation d'établir entre elles une

liaison quelconque. Nécessairement, les dispositions chevauchent les unes sur les autres, et compromettent l'harmonie de notre législation sur l'expropriation.

Vu : le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu : le Président de thèse,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I. — Simplification de la procédure antérieure au jugement d'expropriation.....	13
CHAPITRE II. — Extension de la notion d'utilité publique	29
<i>Section I.</i> — Les progrès déjà réalisés.....	29
<i>Section II.</i> — Extensions proposées en matière d'hygiène.....	41
<i>Section III.</i> — Projet gouvernemental de 1911....	50
CHAPITRE III. — De l'expropriation des immeubles susceptibles de plus-value.....	63
CHAPITRE IV. — La réforme du jury.....	73
<i>Section I.</i> — La question de la suppression du jury	73
<i>Section II.</i> — Les modifications proposées dans le recrutement et la composition du jury.....	79
<i>Section III.</i> — Les modifications proposées dans le fonctionnement du jury.....	98
<i>Section IV.</i> — L'institution d'un appel des décisions du jury.....	103
<i>Section V.</i> — Institutions de nouvelles règles de procédure.....	107
<i>Section VI.</i> — Des mesures proposées pour éviter les fraudes et les tromperies.....	118
<i>Section VII.</i> — Des règles concernant le calcul de l'indemnité.....	127

CHAPITRE V. — Règles spéciales proposées concernant la fixation des indemnités en cas d'expropriation d'immeubles insalubres.....	129
CONCLUSION.....	139

